

Влияние кризиса на внешнюю и оборонную политику Европейского Союза

Тезисы к заседанию Ученого совета ИМЭМО РАН 30 января 2012 г.

1. Природа кризиса ЕС

1.1. Несмотря на то, что всеобщее внимание сегодня в основном приковано к долговому кризису стран, входящих в еврозону (в первую очередь – Греции, Испании, Италии), речь, по сути, идет о системном кризисе ЕС как интеграционном проекте и модели эффективной региональной интеграции. Кроме того, кризис нанес серьезный удар по репутации ЕС и как нового центра «мягкой силы», приверженного многостороннему сотрудничеству. Если в количественных показателях невозможно определить уменьшение «мягкой силы» ЕС, которое сопровождается и утратой международных позиций, то не вызывает сомнения, что к концу 2012 г. Европейский Союз стал гораздо менее привлекательным как модель и образец для других стран даже по сравнению с предыдущим годом.

1.2. Вместе с тем, следует отметить, что экономический и финансовый кризис явился лишь катализатором тех фундаментальных проблем в развитии европейской интеграции, которые существовали ранее. Это и экономическая, и политическая дифференциация внутри ЕС вследствие непродуманного параллельного осуществления углубления и расширения европейской интеграции. Это и дефицит демократической легитимности, проявляющейся в недоверии граждан не только к наднациональным структурам и механизмам, но и к своим правительствам и элитам. Это и рост популизма и национализма, представляющих угрозу самой европейской идее.

1.3. Понятие кризис имеет как минимум два значения – ситуация, предшествующая коллапсу, и ситуация, обозначающая поворотный момент, резкий перелом, предполагающий кардинальные изменения и слом прежних тенденций. Несмотря на существование апокалипсических сценариев относительно будущего ЕС, именно второе определение применимо сегодня к ситуации в ЕС, поскольку ни одна страна в еврозоне и вне ее не согласится с теми экономическими, социальными и политическими потрясениями, которые предполагают такие сценарии.

2. Внешнеполитическая стратегия и практика

Задачи, принципы и цели

2.1. Развитие общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), а также ее важнейшей военной составляющей - общей политики безопасности и обороны (ОПБО), прошло несколько этапов вследствие трансформации самих интеграционных институтов. Однако в современном виде ОВПБ/ОПБО оформилась в Лиссабонском Договоре (ЛД). ОВПБ/ОПБО сохранилась как форма межправительственного сотрудничества с рядом нововведений. Учрежден пост по сути министра иностранных дел, а также внешнеполитической службы, которые были призваны помочь решению задач, стоявших годами перед внешней политикой ЕС. Эти задачи включали: усовершенствование механизма принятия

решений, объединение экспертных оценок внешней политики, своевременного и эффективного реагирования на события международной жизни, обеспечение большей последовательности и сплоченности во внешней политике ЕС- все это ценой минимальных затрат.

В ЛД не только подтверждена возможность превращения европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО) в общую оборону, но и появилось положение об обязательности совместных действий по отражению агрессии против одного из государств-членов. Предусмотрено «постоянное структурированное партнерство» отдельных групп членов ЕС и в военной сфере.

2.2. Концептуальной основой внешней политики и политики безопасности Европейского Союза являются официальные документы, обозначающие фундаментальные принципы и стратегические направления ОВПБ. Так, в статье 21 Лиссабонского договора подчеркивается, что внешняя политика и политика безопасности ЕС руководствуется теми принципами, которые лежат в самом основании Союза, его развитии и расширении. Это - демократия, верховенство закона, универсальность и неделимость прав человека и фундаментальных свобод, уважение человеческого достоинства, принципов равенства и солидарности, соблюдение принципов ООН и Международного права. Иными словами, опорой ОВПБ/ОПБО провозглашаются европейские ценности (*values-based policy*). **Основными функциями ОВПБ являются выработка позиций и действий Союза, а также принятие общей стратегии.**

2.3. основополагающие цели и принципы ОВПБ остаются неизменными независимо от кризиса, в первую очередь в сфере безопасности. Несомненным успехом общей внешней политики явилось решение ЕС о масштабных санкциях против Ирана. Евросоюз, который закупает 18% сырой иранской нефти, принял такое решение в очень тяжелый для Европы период экономического кризиса, преодолев экономические разногласия.¹

2.4. В целом лидеры отдельных стран ЕС сумели вовремя отреагировать на **события арабской весны** принятием общей стратегии в мае 2011 г., основанной на трех принципах – деньги, рынки, мобильность (*money, markets, mobility*). Очевидно, однако, что страны ЕС не смогли полностью осуществить принятую стратегию помощи. Но главное, ЕС не смог сформулировать долгосрочную концепцию новых взаимоотношений с южными соседями, так как он опирался на свой опыт в Центральной и Восточной Европе, ситуация в которой разительно отличалась от «арабского мира».

Кризис и новые внешнеполитические приоритеты

2.5. Вместе с тем, несмотря на то, что безопасность и поддержка демократии остаются главными направлениями ОВПБ, кризис все же сместил акценты во внешнеполитических приоритетах ЕС. Как отмечает политолог

¹ Согласно одобренному плану к 1 июля 2012 года все члены Евросоюза, закупающие нефть в Иране, должны будут полностью прекратить ее импорт из этой страны. Санкции ЕС предусматривают также запрет на заключение новых нефтяных контрактов с Тегераном. Помимо запрета на импорт иранской нефти новые меры включают замораживание любых контактов с иранским Центробанком, через который осуществляются все нефтяные сделки, и блокирование его счетов.

Ричард Янгс, директор крупнейшего европейского мозгового центра в Мадриде, происходит **коммерциализация дипломатии**. Особое внимание уделяется экономически мотивированным внешнеполитическим инициативам, определению потенциальных рисков и гео-экономических опций для ЕС, а также влиянию гео-экономических императивов на глобальное управление и дилеммы безопасности².

2.6. Параллельно с экономизацией происходит и **ренационализация внешней политики ЕС**, отход от общей политики в сторону двусторонних отношений отдельных стран ЕС с третьими странами. Страны БРИК и Персидского залива находятся в фокусе этой политики.

2.7. Ренационализация общей внешней политики прослеживается в **склонности отдельных стран ЕС к односторонним действиям**. Так, Франция осудила геноцид Турции против армян, осложнив в целом отношения между Брюсселем и Анкарой. Германия заблокировала помощь Европейского инвестиционного банка странам Ближнего Востока и Северной Африки, ослабив возможности ЕС в содействии странам арабской весны. Италия при Берлускони поддержала исключение «Южного потока» из Третьего энергетического пакета, принятого ЕС, ослабив проект Набукко, который должен диверсифицировать поставки газа в Европу. Великобритания проводит «партизанскую войну», направленную на подрыв влияния Европейской службы внешних действий.³ Иными словами, двусторонняя дипломатия подрывает усилия, направленные на проведение общей внешней политики.

2.8. Коммерциализация и билатерализация внешней политики стран ЕС прослеживается и **на российском направлении**. Хотя общим успехом ЕС считается его последовательная поддержка членства России в ВТО, а также выработка общего подхода к России, экономические приоритеты отдельных стран ЕС зачастую превалируют над общими интересами. Эта тенденция в принципе отвечает интересам России, которая традиционно делала упор на экономическую составляющую партнерства и двусторонние отношения со странами Евросоюза. Деполитизация и деидеологизация отношений ЕС и России по определению облегчает экономическое взаимодействие, но оно лишает эти отношения стратегического видения и фундаментальных целей. Кроме того, как свидетельствуют разногласия вокруг «третьего энергетического пакета», экономизация отношений далеко не всегда ведет к беспроblemному сотрудничеству.

Европейская служба внешнеполитической деятельности (ЕСВД)

2.9. За первые годы своего существования ЕСВД и ее глава стали мишенью жесткой критики за недостатки внешней политики ЕС. Их критиковали за отсутствие четкости и ясности, медлительность и неспособность преодолеть институциональные противоречия в ЕС. Эта критика, однако, не учитывала ни распределение компетенций между институтами ЕС и странами-членами, ни

² Challenges for European Foreign Policy in 2012, What kind of geo-economic Europe? Ana Martiningui and Richard Youngs (Eds), © FRIDE 2011, p.14-15.

³ EUROPEAN FOREIGN POLICY SCORECARD 2012, European Council on foreign Relations, p.18// www.ecfr.eu/.../european_foreign_policy_s...

сложный процесс принятия решений, который определяет взаимодействие между ними, ни различия между желаемыми внешнеполитическими целями ЕС и реальными политическими возможностями ЕСВД.

В целом общая внешняя политика в организационном плане определялась селективной дипломатией Европейского совета по отношению к кругу участников неформальных саммитов, состав которых определялся хозяином саммита. Такой подход снижал роль ЕСВД, и маргинализировал роль малых стран ЕС, что, по мнению европейских аналитиков, подрывало единство ЕС. Европейская комиссия не использовала потенциал ЕСВД и нередко рассматривала ее как конкурента, вторгающегося на «чужое поле».⁴

3. ОПБО в контексте кризиса

3.1. Кризис, налагающий ограничения на расходы на оборону, не мог не затронуть военную составляющую ЕС, а также отношения между теми странами-членами ЕС, которые входят в НАТО, и США. У европейских стран НАТО в совокупности в регулярных вооруженных силах имеется около 2 млн. военнослужащих, но только 3-5% из них могут быть размещены на стратегическом удалении от Европы для участия в операциях по стабилизации и в миротворческих миссиях. Текущие и планируемые сокращения оборонных ресурсов Великобритании, Франции, Италии, Испании, Нидерландов, Германии и других стран-членов НАТО приведут к значительному сокращению их вооруженных сил (ВС). Затраты на новое поколение вооружений удваиваются каждые 15-20 лет. Частично качество вооружений может компенсировать их количество, но императивом остается усиление сотрудничества всех стран ЕС в военной сфере.

3.2. Экономический кризис совпал с кризисом союзнических отношений в НАТО. Де-факто главным донором кадровых и инфраструктурных ресурсов для вооруженных сил НАТО являются Соединённые Штаты. Расходы США на оборону составляют 4% ВВП, в то время как лишь четыре европейских союзника (Франция, Великобритания, Греция и Албания) тратят более 2% ВВП, остальные – еще меньше. В июне 2011 г. Р.Гейтс предупредил, что США выйдут из НАТО, если сокращение ее военного потенциала не будет остановлено.

3.3. На заседании министров обороны стран Евросоюза в Генте в 2010 г. было принято решение о том, что в условиях вызванного экономическим кризисом повсеместного сокращения оборонных бюджетов всем странам-членам необходимо развернуть сотрудничество по укреплению военного потенциала, в особенности в сферах концентрации военных ресурсов и их совместного использования.

В связи с этим предполагалась систематическая оценка военного потенциала каждой из стран, определения военных сфер, в которых может развиваться сотрудничество с другими странами-членами. Особо подчеркивалась роль Европейского оборонного агентства в определении сфер военного сотрудничества и создании соответствующих экспертных групп. По сути, **Гентская**

⁴ Edward Burke, Europe's External Action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy, Policy Brief, Centre for European Reform, July 2012, p.1.

инициатива заложила основу нового интеграционного проекта, получившего название **Pooling and Sharing (P&S) – «Объединяя и распределяя»,** направленного на рациональное использование военных потенциалов стран ЕС на основе ролевой специализации.

3.4. Катализатором развития P&S, несомненно, явились и уроки ливийской военной кампании. В целом ситуация вокруг Ливии продемонстрировала, что ЕС, сильной стороной которого являлось именно кризисное регулирование, оказался не готовым использовать свой потенциал, предусмотренный ОПБО. Кроме того, ливийская операция еще раз подтвердила ограниченность военных возможностей европейских стран НАТО.

3.5. Опыт ливийской кампании послужил еще одним аргументом в пользу реорганизации НАТО. Концепция Smart Defense (атлантическая версия Pooling and Sharing) стала центральной темой Чикагского саммита НАТО в мае 2012 г. Эта инициатива является первой попыткой радикальной реструктуризации НАТО. Идея реформы НАТО состоит в том, чтобы ввести своеобразное "разделение труда", в рамках которого каждая страна будет специализироваться на отдельной сфере военно-технического обеспечения, формируя многосоставную систему обороны.

3.6. После Лиссабонского саммита НАТО в ЕС оформились две точки зрения на ОПБО – атлантистов и автономистов. Первые считают, что сотрудничество в сфере оперативного потенциала, без сомнения, нуждается в серьезном развитии, но при этом сам Евросоюз должен предпринимать шаги в направлении взаимодополняемости с НАТО и недопущения дублирования. Последние утверждают, что взаимодополняемость не должна быть самоцелью, когда «Европейский Союз превратился бы «в Организацию Красного Креста для вооруженных сил НАТО». ЕС должен обладать собственным военным потенциалом, военными амбициями и ставит цель создания эффективной ОПБО.⁵

3.7. Несомненно, существует немало проблем – от экономических и организационных до военно-технических и оперативных - в реализации нового оборонного проекта ЕС. Тем не менее, есть все основания сделать вывод, что обозначилась **устойчивая и фактически безальтернативная тенденция развития европейского оборонного потенциала и в конечном счете европейского оборонного союза.** Зачастую присутствующее по обе стороны океана высокомерное и пренебрежительное отношение к способности ЕС достичь этих целей проистекает из консерватизма военного мышления, уходящего истоками в период холодной войны. Коалиционный военный потенциал до сих пор рисуется в виде массовых сухопутных, воздушных и военно-морских сил, предназначенных для ведения масштабных боевых действий стратегического формата.

Между тем, два десятилетия спустя после холодной войны перед вооруженными силами передовых государств встают совершенно иные задачи: принуждение к миру в локальных этнических и религиозных конфликтах,

⁵ Там же, с.30.

поддержание мира на основе военно-гражданских операций, борьба с международным терроризмом, пиратством, трансграничной преступностью, распространением ОМУ и его носителей. Европейский Союз первым осознал эти реальности и играет ведущую роль в мире в выполнении указанных функций. Консолидация ресурсов, технологий и оперативного планирования ЕС на этом направлении – это и есть главная идея ОПБО. Ни один иной и мировой и региональный центр силы не будет способен конкурировать в этом плане с ЕС после его выхода из экономического кризиса. Вместе с тем, сотрудничество других центров силы, и в первую очередь России в обеспечении международной безопасности, несомненно, значительно усилили бы механизм глобального управления, в том числе его военной составляющей.

Это тем более так в контексте переориентации внешнеполитической стратегии и ресурсов США на Азиатско-Тихоокеанский регион и радикального сокращения американского военного присутствия в Европе, вследствие чего объективно возрастают задачи ЕС в обеспечении безопасности в Большой Европе и сопредельных регионах.

3.8. На основе опыта последних десятилетий можно заключить, что внешнеполитическая активность ЕС увеличивается по мере его продвижения по пути интеграции. Но одновременно и общая внешняя и оборонная политика являются для Евросоюза способом укрепления и развития его сплоченности и идентичности. Конкретные результаты европейских инициатив на этом направлении стимулируют европейскую интеграцию. В долгосрочной перспективе роль ЕС как самостоятельного центра силы на международной арене будет зависеть от восстановления его экономической мощи, «мягкой силы», привлекательности европейской модели в целом. Кризис как переломный момент открывает новые возможности для стимулирования качественно новых интеграционных проектов в сфере ОВПБ/ОПБО.