

Сотрудничество ЕС – НАТО в сфере безопасности

Николай Коварский

Сегодня в условиях новой обстановки безопасности, когда на смену угрозе ядерного столкновения пришли вызовы, носящие более диверсифицированный, менее явный и менее предсказуемый характер, а также изменения баланса в трансатлантических отношениях, связанного с усилением самостоятельного направления европейского военного строительства, вопрос о перспективах развития взаимодействия между Евросоюзом и НАТО приобретает особую актуальность. Сотрудничество между этими организациями во многом является неизбежным – их объединяет общее стратегическое видение, ответственность за безопасность в Европе и мире, фактически совпадающее членство стран в них и, наконец, общие вызовы безопасности.

Несмотря на все стимулы для укрепления партнерства, уровень взаимодействия между Евросоюзом и НАТО на сегодняшний день оценивается большинством экспертов как “неудовлетворительный”.

Основой для развития взаимодействия между НАТО и ЕС стали принятые 17 марта 2003 г. механизмы, получившие название “Берлин-плюс”. Они включают в себя четыре элемента:

- гарантированный доступ ЕС к оперативным планам НАТО;
- доступ к коллективным силам и средствам НАТО;
- варианты участия Европейского командования НАТО в возглавляемых ЕС операциях, включая заместителя Верховного главнокомандующего Объединенными вооруженными силами в Европе (ВГК ОВС);
- адаптация системы оборонного планирования НАТО с учетом возможности выделения сил для операций ЕС¹.

Кроме того, “Берлин-плюс” включило в себя соглашение об обмене ин-

формацией, в том числе и конфиденциальной, между НАТО, Советом ЕС, Высоким представителем по ОВПБ/ЕПБО и Еврокомиссией, подписанное еще 14 марта 2002 г. в Афинах.

На практике механизмы “Берлин-плюс” были опробованы уже через несколько дней после подписания соглашения. В марте 2003 г. Совет НАТО объявил о том, что операцию альянса “Союзническая гармония” в Македонии планируется завершить и на смену ему в этой стране придет Евросоюз.

31 марта 2003 г. ЕС начал свою первую военную миссию “Конкордия”, в которой было задействовано 400 солдат из 26 стран-членов ЕС и союзных государств. Командование было поручено, как это и предусматривает “Берлин-плюс”, заместителю ВГК ОВС НАТО адмиралу Р.Фейсту. Во время операции ЕС осуществлял тесное

взаимодействие с НАТО. Офицеры по связи ЕС проводили совместную работу с коллегами из альянса в структуре командования НАТО как на стратегическом уровне в оперативном штабе ЕС при штабе ВГК ОВС НАТО в Европе (г. Монс, Бельгия), так и на региональном уровне в Командовании ОВС НАТО в Южной Европе (КОВС НАТО "Юг") в Неаполе (Италия).

В самом районе операции в Скопье командующий силами, генерал сухопутных войск Франции и его штаб тесно сотрудничали с главными военными и гражданскими представителями Североатлантического альянса.

Цели "Конкордии" были объявлены успешно выполненными 15 декабря 2003 г.

Второй операцией, проводимой на основе "Берлин-плюс", стала операция Евросоюза в Боснии и Герцеговине "Алтея".

Она началась 2 декабря 2004 г. и на данный момент является наиболее масштабной акцией, предпринятой ЕС в рамках ЕПБО. Сотрудничество между организациями на этот раз, в отличие от взаимодействия в ходе операции в Македонии, проходило менее гладко.

Новая операция ЕС пришла на смену Силам по стабилизации НАТО (СФОР), при этом альянс после передачи полномочий Евросоюзу хотел сохранить в Боснии определенные штабные структуры, потенциалы и персонал для разработки военной реформы. Однако руководство Евросоюза сочло это "чрезмерным" и выступило против "присутствия НАТО, которое будет дублировать военные усилия Евросоюза".

После нескольких раундов переговоров сторонам удалось прийти к соглашению, которое окончательно закрепляло основную военную роль за вооруженными силами ЕС, сокращало структуры НАТО в Боснии и четко ограничивало их роль разработкой военной реформы в стране⁵.

На данный момент в "Алтея" задействовано порядка 6500 солдат из 33 стран. Основной вклад в операцию внесли Германия, Италия и Великобритания. Согласно официальным документам ЕС, операцию планируется завершить в начале 2007 г.

Использование механизмов "Берлин-плюс" серьезно облегчает деятельность организаций на Балканах, позволяя избегать ненужного дублирования потенциалов и способствуя взаимодополняемости усилий.

Например, недавно, тактические резервы, задействованные в "Алтея", были сделаны доступными для Косово (КФОР). В то же время некоторые потенциалы КФОР были предоставлены для миссий Евросоюза в Боснии и Герцеговине.

Несмотря на положительный опыт применения на практике "Берлин-плюс", было бы ошибочным рассматривать эти успехи как показатели развитого взаимодействия между НАТО и ЕС. Эти договоренности действительно эффективны в некоторых обстоятельствах, однако, в то же время содержат ряд ограничений, блокирующих дальнейшее развитие сотрудничества. Соглашения используют только для очень ограниченного спектра операций – тех, в которых основную роль играет ЕС и ему необходим доступ к определенным средствам НАТО. Они не содержат механизма, позволяющего НАТО и ЕС проводить совместные операции особенно те, которые выходят за рамки военных и включают элементы стабилизации и реконструкции. Не позволяют договоренности решить и сохраняющиеся политические проблемы, усложняющие взаимодействие двух организаций. "Берлин плюс" не облегчает процесс принятия решения о том, могут и будут ли ЕС и НАТО выработать совместный ответ на кризис или нет; не способствуют они и разрешению спора о праве НАТО на первый отказ, их задействуют только после того, как решение уже принято.

Оперативное взаимодействие ЕС и НАТО осуществляется и вне рамок "Берлин-плюс".

Наиболее показательным примером такого сотрудничества стала совместная работа во время кризиса в Дарфуре (Судан).

В мае 2005 г. Африканский союз (АС) обратился к Евросоюзу и НАТО с просьбой обеспечить поддержку его миссии в западном Судане. В частности, президент АС Альфа Умар Коноре попросил оказать содействие в переброске войск из различных стран Африки, участвующих в проведении операции в Дарфуре, на театр военных действий. Обе организации согласились.

Для организации стратегических перевозок НАТО и ЕС решили создать единый командный центр. При этом представители Евросоюза предлагали задействовать Европейский центр воздушных перевозок в Эйндховене (Нидерланды), в то время как руководство альянса настаивало на использовании Штаба ВГК ОВС НАТО в Европе. После нескольких раундов переговоров сторонам так и не удалось прийти к соглашению. Между тем, ситуация осложнялась и требовала решительных действий. В конце концов, НАТО и ЕС решили создать два независимых центра, координация работы которых была поручена Африканскому союзу.

В дополнение к помощи по переброске войск организации обеспечили дополнительную поддержку АС. НАТО провела учения персонала Африканского союза. ЕС со своей стороны предоставил техническую и материальную поддержку военным подразделениям Союза.

Совместные действия НАТО и ЕС в Судане, несомненно, внесли серьезный вклад в стабилизацию ситуации, однако не стали примером слаженного взаимодействия двух организаций.

Как отмечают европейские эксперты, “выполнение задач НАТО и ЕС усложнялось неспособностью политического руководства обеспечить взаимодополняемость их усилий”². Сложности в Судане, а также проблемы, связанные с принятием решений в ходе “Алтеи”, говорят о том, что на данном этапе механизм оперативного взаимо-

действия НАТО – ЕС пока развит недостаточно, и, несмотря на некоторые успехи сотрудничества, организации пока не способны наладить полноценный стратегический диалог.

Острым вопросом во взаимоотношениях ЕС и НАТО является также проблема взаимодействия и сопоставимости сил быстрого реагирования этих организаций. Из двух проектов создания сил способных к быстрому и эффективному ответу на современные вызовы безопасности проект ЕС появился раньше. О его создании было объявлено еще в 1999 г. на саммите в Хельсинки.

Тогда страны Евросоюза планировали сформировать к 2003 г. силы корпусного уровня в составе 60 тыс. чел., которые будут способны к проведению операций различного уровня интенсивности во всех регионах мира. Войска планировалось обеспечить всеми необходимыми силами и средствами в сфере управления, разведки, транспорта и связи. Эта цель оказалась слишком масштабной и, несмотря на ряд многосторонних усилий, страны так и не смогли её реализовать в полном объеме к установленному сроку.

Поэтому в 2004 г., не отказываясь от изначальной цели по созданию 60 тыс. ЕСБР, странами ЕС было принято решение о формировании подразделений быстрого реагирования, состоящих из объединенных боевых групп численностью в 1500 чел. каждая (всего 15), которые должны быть способны к выполнению всего комплекса так называемых “петербургских задач”, а также задач, предусмотренных в европейской стратегии безопасности в радиусе 6 тыс. км от Брюсселя.

Группы должны быть готовы к развертыванию через 10 дней после принятия ре-

шения о проведении операции и способны действовать в течение 120 дней без дополнительной поддержки².

По мнению экспертов, еще до обретения полной боевой готовности в 2007 г. боевые группы смогут значительно повысить эффективность операций ЕС, а также внести вклад в усиление оперативного взаимодействия Евросоюза с ООН.

Решение о формировании сил реагирования НАТО (СР НАТО) было принято через три года после европейских инициатив в Хельсинки на пражском саммите НАТО (ноябрь 2002 г.).

Инициатором их создания выступил Вашингтон, который, по словам Д.Рамсфелда, надеялся сделать СР НАТО “основой приспособления военной составляющей альянса к борьбе с новыми вызовами безопасности”³. Кроме того, новые силы реагирования должны были стать катализатором процесса усиления европейских военных потенциалов, а так же свидетельством того, что страны ЕС, несмотря на эффективное развитие ЕПБО, продолжают поддерживать НАТО.

Силы реагирования альянса, согласно документам саммита, должны были представлять собой многонациональные соединения быстрого развертывания, включающие компоненты сухопутных войск, военно-воздушных сил, военно-морских сил и сил специальных операций, численностью приблизительно 24 тыс. чел. Они должны быть способны проводить развертывание через 5 дней после получения приказа и автономно вести действия в течение 30 дней или дольше при восполнении запасов материальных средств.

Хотя о полной боевой готовности СР НАТО было объявлено в ноябре 2006 г., но уже в сентябре 2005 г. подразделения новых сил альянса были задействованы в миссии по преодолению последствий урагана “Катрина” в США, а также оказывали гуманитарную помощь населению Пакистана, пострадавшему от землетрясения (октябрь 2005 г.).

Силы реагирования обеих организаций являются постоянными образованиями. Они состоят из национальных подразделений, выделяемых государствами в порядке ротации. На данный момент СР НАТО, также как и силы ЕС, полностью комплектуются европейскими солдатами; США со своей стороны предоставляют только отдельные виды средств боевого обеспечения, необходимые для сил альянса.

При этом важно учитывать, что страны Европы обладают достаточно ограниченным количеством солдат, подготовленных для участия в экспедиционных войсках, поэтому большинство воинских подразделений приписаны сразу и к силам ЕС, и к СР НАТО. Это положение, учитывая схожие задачи сил обеих организаций, изначально вызвало озабоченность среди стран Евросоюза, поскольку была возможна ситуация, когда одно и то же подразделение окажется необходимо как альянсу для восполнения недостатка сил при ротации в СР НАТО, так и ЕС в соответствии с обязательством о включении его в боевую группу или для участия в одной из его многочисленных операций.

Для координации и организации взаимодействия в случаях таких пересекающихся потребностей в НАТО была проведена конференция по формированию сил, на которой обязательства государств-членов НАТО всесторонне рассматривались на перспективу 5–6 лет⁴. К середине 2006 г. ЕС и НАТО выработали окончательные правила, регулирующие национальные вклады в силы реагирования.

На сегодняшний день, как подчеркивают эксперты *International security information service (Europe)*, соперничество между боевыми группами ЕС и СР НАТО, о котором в свое время

было немало разговоров, полностью преодолено. Боевые группы Евросоюза и Силы реагирования НАТО дополняют друг друга. Силы Евросоюза как подразделения меньшего масштаба являются важным инструментом ЕС, который придерживается многостороннего подхода к разрешению проблем безопасности, в то время как СР НАТО являются более подходящим инструментом, когда необходимо развернуть крупные воинские формирования для реагирования на крупномасштабные конфликты.

В то же время обязательства стран по предоставлению воинских контингентов для сил реагирования ЕС и НАТО в соответствии с утвержденными расписаниями не стоит переоценивать. На практике зачастую оказывается, что, несмотря на обязательства, не все страны готовы предоставить свои подразделения для тех или иных операций альянса или Евросоюза. Очень многое зависит от внешнеполитических приоритетов страны и ее заинтересованности в реагировании на тот или иной конфликт.

Достаточно вспомнить о проблемах, связанных с предоставлением Германией своих подразделений для операции ЕС в Демократической Республике Конго и о сложностях с предоставлением Нидерландами своих войск для ИСАФ в Афганистане.

Кроме того, одного преодоления “конфликта” между силами реагирования ЕС и НАТО ещё недостаточно.

Сегодня, когда границы между военными действиями и стабилизацией очень размыты и зачастую заставляют войска быть готовыми к задачам по восстановлению буквально на следующий день после военных действий, для эффективной реакции на кризисы организациям необходимо будет наладить механизм взаимодействия между СР

НАТО и боевыми группами ЕС в ходе миссий.

Ещё одной важной составляющей сотрудничества ЕС и НАТО является их взаимодействие в сфере военных потенциалов.

Основными документами согласования мер по планированию военных потенциалов являются – Пражское обязательство о потенциале НАТО (ПРОП) и Европейский план действий в области европейского потенциала ЕС (ПДЕП), разработкой и реализацией которого сейчас занимается недавно созданное Европейское оборонное агентство (ЕОА).

ПРОП было принято на саммите НАТО в Праге (ноябрь 2002 г.). Основной целью было обновить и “вдохнуть жизнь” в стартовавшую несколькими годами ранее, но так и не приведшую к удовлетворительным результатам. Инициативу об оборонном потенциале (ИОП), которая была провозглашена в 1999 г. и через 3 г. работы не была выполнена и на половину.

Новый проект существенно сокращал количество целей и оставлял только те, которые имеют стратегическое значение для выполнения всего круга задач Североатлантического союза.

ПРОП опирается на обязательства государств по повышению своих военных возможностей, которые в сумме составляют более 400 национальных программ в 8 главных разделах общей программы совершенствования военного потенциала блока с указанием четких сроков выполнения, но не позднее 2008 г., и контроль за их реализацией на высоком уровне⁵.

На сегодняшний день степень реализации ПРОП оценить сложно, поскольку основные данные засекречены. Однако, как отмечают европейские ис-

следователи, “хотя общая картина реализации ПРОП не ясна, ряд сложностей, связанных в частности с трансфертом технологий, явно замедляют реализацию проекта в частности по достижению целей развития высокоточного оружия, а также усиления потенциалов дозаправки в воздухе”⁶.

Евросоюз на данный момент решает проблему недостатка в потенциалах в рамках двух взаимосвязанных проектов – Европейского плана действий в области европейского потенциала ЕС и Европейского оборонного агентства.

Европейский план был принят на саммите в Лакене (2001 г.) и представлял собой программу преодоления узких мест в сфере потенциала за счет организации многонациональных проектов их развития.

При реализации плана страны ЕС обязались приложить усилия для улучшения координации с НАТО, чтобы “не допустить ненужного дублирования и обеспечить открытость и взаимодополняемость собственных усилий (по развитию потенциалов) с усилиями Североатлантического союза”.

При выполнении первой фазы плана было создано 19 групп национальных экспертов, которым поручалось изучение недостатков в потенциалах и выработка основных направлений их преодоления. Контроль за этим осуществляла “Группа специалистов по исполнению Основной цели”.

В марте 2003 г., когда 19 групп национальных экспертов завершили свою работу, стартовала вторая фаза реализации плана – группы экспертов были трансформированы в 15 проектных групп. Им поручалась уже непосредственное решение 15 важнейших проблем, в том числе недостатка в средствах за счет закупок, лизинга, а также координации деятельности фирм и организаций, которые участвуют в военном производстве.

Для того чтобы “поддержать страны-члены в их стремлении улучшить военные потенциалы ЕС, а также поддержать ЕПБО в нынешнем состоянии и обеспечить ее развитие в будущем”⁷ решением Совета ЕС (12 июля 2004 г.) было создано Европейское оборонное агентство. ЕОА брало на себя руководство проектными группами, которые, по мере выполнения своих обязанностей, интегрируются в структуру ЕОА.

Оценивая текущее состояние Европейского плана действий в области европейского потенциала, эксперты не без сожаления отмечают, что “не смотря на существенную рационализацию процесса и на огромную энергию, с которой ЕС пытается реализовать эти инициативы, результаты на сегодняшний день оставляют желать лучшего”.

Выпущенная в мае 2006 г. Схема развития потенциалов – документ, отражающий прогресс реализации плана, свидетельствует о существенном замедлении процесса. С ноября 2005 г. из 64, было преодолено только 7 недостатков, еще в 5 случаях отмечен определенный прогресс.

Таким образом, ни ПРОП, ни Европейский план пока не смогли привести к удовлетворительным результатам. Это говорит о том, что взаимодействие между двумя организациями может быть более плодотворным.

Диалог между Евросоюзом и Североатлантическим альянсом, направленный на обеспечение взаимодополняемости усилий по укреплению потенциалов, начал развиваться практически сразу после подписания первого варианта соглашения ЕС – НАТО о ЕПБО (декабрь 2002 г.), позднее включенного в рамочное соглашение между организациями. С 2002 г. рабочие группы НАТО и Евросоюза, занимающиеся реализацией ПРОП и Европейского пла-

на, начали проводить регулярные двусторонние встречи, на которых обсуждались различные проблемы взаимодействия, процесс исполнения инициатив и перспективы развития военных возможностей европейских стран. Кроме того, с 2003 г. в дополнение к сотрудничеству в рамках двусторонних встреч была создана Группа по потенциалу ЕС – НАТО, которая позволила “вывести НАТО и ЕС на беспрецедентный уровень диалога и взаимодействия, одновременно продемонстрировав, насколько сложной была задача сделать два механизма развития потенциалов совместимыми и взаимодополняющими”⁶.

После создания Европейского оборонного агентства основная роль в сотрудничестве с Североатлантическим альянсом в сфере потенциалов перешла к нему. Постановление Совета ЕС о формировании ЕОА сразу предусматривало установление официальных отношений Агентства с соответствующими органами НАТО, а также включало необходимые положения, допускающие участие Генерального секретаря НАТО в заседаниях руководящего комитета ЕОА.

Сегодня эти положения о развитии сотрудничества уже активно реализуются на практике.

В частности, ЕОА и Военный штаб ЕС проводили тесные консультации с Агентством по консультациям, управлению и контролю альянса при работе над проектом по решению проблем совместимости средств связи для сил ЕС. Кроме того, при

подготовке Каталога военных требований Европы на перспективу ЕОА, стремясь сделать его совместимым с аналогичным документом НАТО, проводило консультации с Международным штабом и Международным военным штабом Североатлантического союза.

На сегодняшний день, несмотря на ряд новых инициатив, взаимодействие между НАТО и ЕС в сфере развития потенциалов в основном носит информационный характер и пока не принесло значимых практических результатов.

В то же время руководство организаций понимает, что поскольку цели ПРОП и Европейского плана во многом совпадают, дальнейшее развитие кооперации в этой области абсолютно необходимо, если они хотят добиться прогресса в сокращении потерь и дублирования усилий. Реализация целей, устанавливаемых ПРОП и Европейским планом, во многом будет зависеть от их способности обеспечить взаимодополняемость этих проектов и согласованность работы органов, занимающихся их реализацией.

Сегодня эксперты США и стран Европы предлагают различные варианты решения этой проблемы. Среди наиболее амбициозных можно отметить предложение европейских исследователей о постановке процесса реализации ПРОП, по аналогии с Европейским планом, под контроль ЕОА. Это предложение, хотя и имеет мало шансов на реализацию в ближайшем будущем, уже принято на рассмотрение Подкомитетом безопасности и обороны Европарламента.

Подводя итог, можно отметить, что хотя сегодня НАТО и ЕС развивают взаимодействие по ряду направлений, на практическом уровне результаты пока остаются не достаточными.

Развитие партнерства осложняется неразрешенными политическими спорами и различиями во внешнеполитических приоритетах отдельных стран. Несмотря на

некоторые практические достижения, до зрелого и эффективного партнерства двум организациям еще достаточно далеко. Сегодня оно во многом заменяется политическими декларациями.

Примечания

- ¹ Сотрудничество НАТО и ЕС выходит на новый уровень // Новости НАТО. 2003. 17–23 марта. <http://www.nato.int/docu/other/ru/upd2003/r030317a.htm>
- ² *Burwell F., Gompert D.* Transatlantic transformation building NATO – EU security architecture. Washington, D.C.: The Atlantic Council of the U.S., 2006. P. 14.
- ³ Независимая газета. 2006. 3 октября.
- ⁴ *Белл Р.* Сизиф и СР НАТО // Вестник НАТО. 2006. Осень.
- ⁵ *Штоль В.* Роль и место НАТО в системе европейской и международной безопасности в условиях глобализации. М.: Научная книга, 2006. С. 157.
- ⁶ *Flournoy M., Smith J.* European defense integration: bridging the gap between strategy and capabilities. Washington, D.C.: CSIS, 2005. P. 44, 65.
- ⁷ Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12th July 2004 on the Establishment of the European Defence Agency. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_245/l_24520040717en00170028.pdf

**Подписка на 2007 г.
на журнал «Обозреватель – Observer»
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:
47653 — на 6 месяцев**