

# Особенности подходов ЕС и США к обеспечению безопасности

Николай Коварский

Стратегии безопасности США и Евросоюза, опубликованные в 2002 и 2003 гг., отражают попытки переосмыслить ситуацию в мире после террористических актов 11 сентября 2001 г. и соответственно пересмотреть подходы к обеспечению безопасности.

**С**тратегия национальной безопасности (СНБ) США оказалась в этом смысле “революционным” документом, который в корне изменил традиционные основы внешней политики, провозгласив ослабление связей Вашингтона с постоянно действующими альянсами и международными организациями, утвердив расширение права упреждения до уровня доктрины превентивной войны и, сделав принудительную демократизацию основой ответа на проблему международного терроризма<sup>1</sup>.

Эти нововведения были с достаточной осторожностью восприняты традиционными союзниками США в Европе. Это показала и опубликованная (декабрь 2003 г.) первая в истории объединенной Европы Стратегия безопасности, в которой говорится, что Евросоюз намерен придерживаться более умеренного, взвешенного и многостороннего подхода, основанного на правовых нормах и уважении к международным институтам. Как верно отмечают некоторые западные исследователи, “Европейская стратегия безопасности (ЕСБ) подчеркивает и выделяет европейскую,

**а не трансатлантическую идентичность и** стремиться показать, как будет выглядеть Европа в качестве независимого игрока в пространстве безопасности”<sup>2</sup>.

Один из немногих моментов, в которых документы сходятся практически полностью – это оценка современной международной ситуации. С одной стороны, США и ЕС подчеркивают ряд положительных сторон окончания блокового противостояния, а с другой – отмечают изменение пространства безопасности и усложнение характера современных угроз, основными среди которых являются терроризм, распространение оружия массового уничтожения (ОМУ), региональные конфликты и фиаско государственности.

Однако определенные различия существуют и здесь, хотя они скорее в акцентах и приоритетах, нежели в сути. ЕС, помимо уже перечисленных угроз, отдельно выделяет организованную преступность. А Вашингтон больше внимания уделяет опасности объединения двух угроз – попаданию ОМУ в руки к террористам.

Основные различия начинаются в методах борьбы с этими угрозами и представлениях о принципах, которые должны лежать в основе системы международных отношений.

Как отмечают некоторые исследователи, «европейцы ошеломлены тоном национальной стратегии безопасности, тем как она выражает имперские амбиции и американский триумфализм. Вашингтон, напротив, считает европейскую стратегию слишком почитительной, демонстрирующей неспособность Европы поддержать раненую Америку»<sup>2</sup>.

Европейская стратегия безопасности отмечает комплексный характер всех угроз и предлагает многосторонний подход к их решению, направленный на получение долгосрочных результатов и включающий политические, гуманитарные, экономические и военные средства.

Например, в документе отмечается, что борьбу с распространением ОМУ можно вести усилением экспортного контроля в сочетании с мерами политического, экономического и иного давления и одновременным обращением к более глубоким политическим средствам.

Борьба с терроризмом может потребовать комбинации разведывательных, полицейских, юридических, военных и иных мер.

В случае развала государств для восстановления порядка могут потребоваться военные меры, а для разрешения возникшего в связи с этим кризиса – гуманитарные меры.

Таким образом, как отмечал профессор Центра им. Маршалла Р.Ролофф, «в европейской стратегии есть и Меркурий, и Венера, и Марс»<sup>3</sup>.

Здесь важно подчеркнуть, что хотя Евросоюз не исключает использование военных средств, но он говорит о возможности их применения только в совокупности с другими мерами – «ни одна из новых угроз не носит чисто военного характера и не поддается ликвидации чисто военными средствами».

Не стремится Евросоюз и запугать «страны, систематически нарушающие нормы международного права», а, напротив, предлагает им «помочь вернуться в лоно международного сообщества»<sup>4</sup>.

**В** сравнении с ЕСБ «доктрина Буша» выглядит гораздо более воинственным и милитаризованным документом, объединяющим мощную разрушительную силу и негибкую концепцию ее применения.

Так, в стратегии Вашингтона прямо говорится о готовности применить фактически любые средства против Ирана и Северной Кореи, которые, по его мнению, являются основными источниками напряженности в мире, чтобы их остановить до того, как они смогут угрожать Соединенным Штатам оружием массового уничтожения.

Ставящая долгосрочные цели победы над терроризмом и распространение демократии, **СНБ основное внимание уделяет именно применению военной силы** (в стратегии ясно говорится: «время снова утвердить важную роль американской военной силы»), которая позволяет добиться лишь краткосрочных результатов.

Таким образом, как отмечает известный эксперт по европейской военной интеграции Дж.Линдлей-Френч, «методы США эффективны только в ходе самой острой фазы конфликта и фактически неприменимы при эскалации кризиса и постконфликтного урегулирования. Иными словами **США выигрывают битву, но проигрывают войну**»<sup>5</sup>.

Отдельно необходимо остановиться на концепции упреждающих действий, оговариваемой в обеих стратегиях и вызвавшей широкий резонанс в политических и научных кругах во всем мире.

Европейский документ в этом отношении отмечает, что характер современных угроз заставляет страны Евросоюза быть готовыми к действиям *до того* как кризис разразится, при этом, однако, связывает эти действия с *концепцией предотвращения* конфликтов и угроз, которая подразумевает использование комплексных мер и четко дает

понять, что если военная интервенция будет неизбежной, она должна иметь многонациональный характер и предприниматься в соответствии с международным правом.

В США право на упреждающие действия оговаривалось ранее. В президентство Б.Клинтона упреждение рассматривалось как один из сценариев использования вооруженных сил на тактическом уровне.

Так, летом 1998 г. США нанесли ракетные удары по базам террористов в Афганистане и по фармацевтическому заводу в Судане.

Национальная стратегия США-2002 поднимает это право на упреждающие действия на стратегический уровень. Теперь упреждающие удары рассматриваются как вариант *стратегической борьбы*, причем не только с реальными, но и с потенциальными угрозами.

В стратегии утверждается: "Соединенные Штаты давно уже не исключают возможность принятия упреждающих мер для отражения достаточной угрозы нашей национальной безопасности... даже если сохраняется неопределенность в отношении времени и места нападения противника"<sup>6</sup>.

Наибольшее количество споров вызвала утверждаемая в стратегии готовность применять превентивные действия в отношении так называемых государств-изгоев. Это "право" нанесения *первого удара* по суверенным государствам Вашингтон обосновывает тем, что "угроза возмездия больше не может остановить государства-изгои... которые готовы идти на риск и ставить на карту жизнь своих людей и достояние своих стран"<sup>6</sup>.

Это достаточно спорное утверждение вызвало ряд вопросов не только в Европе и России, но и в США.

Так, сотрудники Института Брукинса отметили, что "оправдание права на превентивные действия в отношении госу-

дарств-изгоев основано, скорее, на предположении, нежели на доказательствах.

Практика показывает, что и Ирак и Северная Корея прекрасно понимают политику сдерживания"<sup>7</sup>.

А Х.Уолман, старший советник в Центре стратегических и международных учений (*Center for Strategic and International Studies*), признав оправданным использование упреждающих действий в "отдельных случаях", заметил, что "это не то, что стоит бросать в лицо каждому"<sup>8</sup>.

Важно также подчеркнуть, что оговариваемое в стратегии право на удары по так называемым государствам-изгоям являются прямым нарушением международного права: Устав ООН запрещает угрозу применения силы против территориальной целостности и политической независимости любого государства, а превентивная война была названа тяжчайшим преступлением международного характера на Нюрнбергском процессе.

**Н**аиболее важным отличием двух документов, которое в дальнейшем сможет осложнить трансатлантическое партнерство, является различное понимание многонационального подхода к решению мировых проблем. В то время как европейский документ говорит о необходимости формирования *эффективной многонациональной системы*, "доктрина Буша" делает упор на эффективные многонациональные *действия* под руководством единственной сверхдержавы.

Эффективная система, действующая на многосторонней основе, от которой зависит формирование стабильного и контролируемого пространства безопасности, согласно европейскому документу, требует: развития и поддержания международного права; усиления и повышения эффективности работы ООН и ее Совета Безопасности как основных механизмов контроля за соблюдением международных договоров и со-

глашений; повышение эффективности работы региональных организаций (МЕРКОСУР, ОБСЕ, АСЕАН, Совет Европы и других) как важнейших составляющих региональной стабильности; развития стратегического партнерства с региональными центрами силы (КНР, Россией, Индией, Канадой и Японией); и, наконец, улучшения трансатлантических отношений, без которых создание системы невозможно, и важнейшим выражением которых является НАТО.

Американский подход, напротив, ставит международные институты на второе место и отдает приоритет «коалициям заинтересованных государств, готовых под (руководством США) содействовать установлению баланса сил в пользу свободы», а так же подчеркивает свое право действовать без поддержки мирового сообщества на свой страх и риск, если того потребуют обстоятельства. В стратегии даже не упоминается о главной ответственности Совета Безопасности ООН за поддержание мира.

Таким образом, США берут на себя роль просвещенного глобального гегемона, подчиняя безопасность стран безопасности США и, фактически, ставя стабильность международной системы в зависимость от собственной стабильности и собственных успехов, противопоставляя тем самым выдвигаемому европейской стратегией принципу мультилатерализма принцип унитаризма.

Лучшим показателем эффективности американской стратегии, которая по точному выражению одного из ведущих экспертов Стокгольмского института исследования проблем мира была выпущена, «чтобы оправдать войну в Афганистане и предсказать войну в Ираке»<sup>9</sup> будут реальные успехи американцев в этих странах.

Пока же свержение режима Саддама Хусейна и действия коалиционных войск в этой стране не привели к распространению

демократии в регионе, а сама страна поставлена на грань межэтнической и межрелигиозной войны.

Не многим лучше ситуация складывается и в Афганистане, которую сам Дж.Буш в своем недавнем выступлении назвал «более беспокойной, чем на диком Западе»<sup>10</sup>; и подчеркнул, что 2006 г. стал самым «неспокойным» (*violent*) годом с момента освобождения страны.

**Т**очно так же как неудачи военной компании США в Ираке стали показателем недостаточной эффективности американской стратегии, провалы референдумов по конституции во Франции и Нидерландах, проекта, в котором серьезное место занимает раздел внешней политики, подорвали доверие к европейскому документу. Неспособность ЕС «продать» свою политику своим же гражданам вряд ли говорит о том, что он сможет проводить свою политику в третьих странах.

Будет ли стратегия безопасности ЕС иметь долгосрочный эффект теперь зависит от ответов на три основных вопроса:

*Первое*, является ли она чем-то большим, чем просто «минимальным общим знаменателем» для стран Европы, которые расходятся во взглядах на основные стратегические вопросы?

*Второе*, сможет ли стратегия безопасности усилить возможности Евросоюза для совместных действий, то есть помогает ли она странам и органам ЕС действовать сообща и быстро реагировать на вызовы, возникающие вне сферы сформулированных и выработанных до этого общих политик?

*Третье*, правилен ли основной аргумент ЕС о том, что военная сила не является единственным инструментом для изменения окружающего мира, и будут ли эффективными меры, предлагаемые Евросоюзом?

В марте 2006 г. США представили новую Стратегию национальной без-

опасности, которая сохраняет основные моменты предыдущей стратегии а, следовательно, и основные расхождения в подходах запада к обеспечению безопасности. “Доктрина Буша-2006”, не смотря на неудачи в Ираке, снова утверждает концепцию превентивной войны, которая, согласно новому документу, необходима “в ранние годы продолжительной битвы, похожей на “холодную войну”<sup>6</sup>. Как и предыдущий документ, СНБ-2006 подчеркивает значение военной силы и военных методов в борьбе с современными угрозами, выделяет особое место США в современном мире и вытекающие из этого осо-

бые обязанности по поддержанию миропорядка.

Единственным моментом в новой стратегии Вашингтона, сближающим стратегические позиции США и ЕС стало большее внимание к трансатлантическим отношениям и их основным институтам: НАТО и двустороннему взаимодействию США – ЕС. Однако это, как выразился советник Дж.Буша по национальной безопасности С.Хэдли, “обновление стратегии с учетом перемен, произошедших в мире”<sup>8</sup>, не заставило Вашингтон отказаться от возможности действовать самостоятельно, если того потребуют обстоятельства.

Таким образом, пока ни Аль-Каида, как олицетворение мирового терроризма, ни государства-изгои, ни другие потенциальные и явные угрозы не могут заменить роль СССР в ходе “холодной войны”, который обеспечивал полную стратегическую гармонию между двумя сторонами Атлантики. Поэтому США и ЕС вынуждены иметь различные стратегические взгляды и приоритеты, которые определяются отличиями в географическом положении, особенностями культуры и различной военной мощью.

Стратегический разрыв, таким образом, в некотором смысле неизбежен, однако нет причин полагать, что США и ЕС могут превратиться из партнеров и союзников в соперников. Ряд двусторонних и многосторонних попыток преодоления сложнейших противоречий, порожденных кризисом в Ираке, говорят о том, насколько важную роль оба актора отводят трансатлантическому партнерству.

## Примечания

- <sup>1</sup> *Най Дж.* Лидерство в преобразованиях и национальная стратегия США // Россия в глобальной политике. 2006. № 4.
- <sup>2</sup> *Peterson J., Dannreuther R.* Security strategy in theory and practice. University of Edinburgh, 2006.
- <sup>3</sup> *Roloff R.* The European Security Strategy and effective multilateralism. Выступление в Московском Центре Карнеги, 26.04.2005.
- <sup>4</sup> *Solana J.* A Secure Europe in a Better World. Brussels, 2003. December 12. P. 8.
- <sup>5</sup> *Lindley-French J.* The impact of the U.S. global strategy on NATO and ESDP. Aspen Institute Italia, 2002.
- <sup>6</sup> The National Security Strategy of the United States of America. Washington, DC: US Government Printing Office, 2002. P. 15.
- <sup>7</sup> *Daadler I., Lindsay J., Steinberg J.* The Bush national security strategy: an evaluation // The Brookings Institution Policy Brief. 2002. № 109.
- <sup>8</sup> The Washington Post. 2006. March 16.
- <sup>9</sup> *Bailes A.* The European security strategy: an evolutionary history. Policy paper № 10. SIPRI. 2005. P. 13.
- <sup>10</sup> The International Herald Tribune. 2006. February 15.