

# Основы обновленной Европейской стратегии безопасности

С. Бископ

**Бископ Свен** – профессор, директор Департамента безопасности и мирового управления Бельгийского королевского института международных отношений «Эгмонт», приглашенный профессор по европейской безопасности Колледжа Европы (Брюгге) и Университета Гента

Ключевые слова: Европейская стратегия безопасности, европейская внешняя политика, Европейский союз, Маастрихтский договор, глобальное общественное благо

Key words: European Security Strategy, Foreign Policy, European Union, Maastricht Treaty, global public good

*В статье представлен анализ деятельности ЕС в сфере международной безопасности, дается оценка его успешности как глобального стратегического актора на всех направлениях внешней политики. Европейская стратегия безопасности как основа современной внешней политики объединенной Европы рассматривается в статье в качестве показателя успешности ЕС как мирового актора.*

## Введение

Европейский союз (ЕС), а ранее Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), всегда был глобальной экономической силой. Экономическая мощь позволила ему стать и глобальным актором международной дипломатии и обороны. Однако только в 1991 г. на основе Маастрихтского договора была сформулирована Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ), и объединенная Европа приступила к разработке собственной внешней политики и политики безопасности, но очень неуверенно. В статье предпринята попытка проанализировать, сумел ли ЕС за более чем 15 лет, прошедшие с момента вступления в силу в 1993 г. Маастрихтского договора, превратиться в глобального стратегического актора, который сознательно и целенаправленно определяет свои долгосрочные цели по всем направлениям внешней политики, активно их добивается и находит необходимые для этого средства.

Принятие Европейской стратегии безопасности (ЕСБ) Европейским советом в декабре 2003 г. следует рассматривать как этапное событие. Разумеется, ЕСБ не была «спущена сверху» в виде десяти четко сформулированных пунктов, выгравированных на двух каменных скрижалях. И не потому, что в ЕСБ написано что-то, что непременно будет выполнено или будет выполнено все, что написано в ЕСБ. Дело в том, что ЕСБ обсуждается повсеместно – в Евросоюзе, европейскими политиками и политиками, представляющими другие континенты, в экспертном и научном сообществе. А в декабре 2007 г. Европейский совет, предоставив своему верховному представителю Х. Солане полномочия подготовить доклад о мерах

по реализации Стратегии, спровоцировал широкие дебаты вокруг ЕСБ, продолжавшиеся около года и показавшие, что не стоит недооценивать ее значение [5]. Европейская стратегия безопасности – это первый стратегический документ, затрагивающий все сферы внешней политики Евросоюза: от помощи и торговли, развития демократии и прав человека до дипломатии и вооруженных сил.

Европейская стратегия безопасности является по существу заявлением Евросоюза о намерении быть мировым актором, а следовательно, она является основой, направляющей деятельность ЕС, а также критерием для ее оценки. В то же время в процессе своей деятельности ЕС вырабатывает собственную стратегическую культуру, развитию которой способствует ЕСБ.

Важное значение для оценки того, является ли ЕС стратегическим игроком, имеет его способность достигать результатов и добиваться намеченных целей.

В статье пересматривается прежняя оценка стратегии ЕС [2] с учетом итогов дискуссий 2008 г.

## Стратегические показатели

До принятия Европейской стратегии безопасности внешняя политика ЕС, конечно, не являлась направлением, целиком и полностью создаваемым под специальные цели и задачи. На протяжении ряда лет вырабатывался определенный «европейский подход», характеризующийся целостным пониманием внешней политики, осознанием взаимозависимости между всеми аспектами – политическим, социальным, экономическим и военным. Другой характеристикой внешней политики выступает ориента-

ция на диалог, взаимодействие и партнерство или, другими словами, приверженность идее совместной безопасности и принципу многосторонности. Этот подход просматривается в политике ЕС начиная с 1993 г. и даже ранее, сама же ЕСБ главным образом закрепляет уже существующие тенденции.

Особенно показательным документальным источником в этом отношении является Обращение Европейской комиссии по предотвращению конфликтов 2001 г., предлагающее решать «глубинные причины конфликта» посредством укрепления «структурной стабильности», определенной как «устойчивое экономическое развитие, демократия и уважение прав человека, жизнеспособные политические структуры, здоровая окружающая среда и социальные условия, а также способность контролировать изменения, не допуская конфликта». Программа действий ЕС по предотвращению конфликтов, принятая Европейским советом на заседании в Гетеборге 15–16 июня 2001 г. и основанная на вышеуказанном предложении Европейской комиссии, призвала к выработке целостной политики, преодолевающей ограничения, связанные с трехопорной институциональной архитектурой ЕС, и определяла предотвращение конфликтов как приоритетное направление внешней политики ЕС. Постепенно ЕС разработал инструменты, такие как Программы национальных и региональных стратегий, которые очерчивают приоритетные направления политики, Контрольный список глубинных причин конфликтов и постоянно пересматриваемый Список стран приоритетного наблюдения (стран, в которых имеется высокий риск возникновения конфликта).

Целостный подход в политике Евросоюза особенно очевиден в отношении соседних стран, которые ЕС пытается объединить во всеохватывающую сеть отношений, примерами чего являются Пакт стабильности для Балкан, Европейско-Средиземноморское партнерство и, конечно, успешная трансформация стран Центральной и Восточной Европы – возможно, наиболее существенное достижение Европы после проекта европейской интеграции. Под названием «Европейской политики соседства» (ЕПС) этот подход был принят в качестве расширенной основы отношений между ЕС и его соседями. В то же время отношения со странами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона, как и со стратегическими партнерами – такими, как Россия и Китай, – также расширились во многих направлениях, оставляя в прошлом исключительно экономи-

ческий фокус сотрудничества. Так, целостный подход стал доминирующей характеристикой внешней политики ЕС в долгосрочном измерении. Кёкеле и Макнайтан [20] назвали это «структурной внешней политикой» ЕС. Этот подход менее заметен, чем традиционная дипломатия или «высокая политика», но олицетворяет огромные и зачастую очень успешные усилия со стороны ЕС. Похожим образом ситуацию описывают Бретентон и Воглер в своем исследовании Евросоюза как глобального актора [7].

Тем не менее при столкновении ЕС с острыми конфликтными ситуациями наподобие Иракского кризиса 2003 г. в его общей политике эти имплицитные стратегические тенденции в достаточной степени не проявляются. Терракты 11 сентября 2001 г. и их последствия стали показательным примером. Вначале страны ЕС отреагировали единообразно, сосредоточившись на глубинных причинах терроризма – это еще один пример проявления целостного подхода. На внеочередном заседании 21 сентября 2001 г. Европейский совет призвал к «всестороннему политическому диалогу с теми странами и регионами мира, в которых возникает терроризм» и к «объединению всех стран в справедливую мировую систему, где главенствуют безопасность, процветание и успешное развитие». 11 сентября не стало поворотным пунктом во внешней политике ЕС, но подтвердило то, что политика, использующая лишь силовые инструменты, не способна привести к долгосрочной стабильности. Последующие события, в особенности принятие Вашингтонской декларации о «войне против терроризма» и вторжение в Ирак под эгидой США, все же привели к глубокому расколу в ЕС между «новой» и «старой Европой», как назвал его министр обороны США Д. Рамсфелд, удачно используя принцип «разделяй и властвуй».

Детально разработанная стратегия не страхует от подобных внутренних расколов. Но без стратегии «запоздалые реакции, паралич процесса принятия решений и образование коалиций вне ЕС станут вероятным исходом» [23]. Таким образом, внешней политике ЕС не хватает направленности, четкости и последовательности. Европейский союз часто ограничивался ролью реагирующего на инициативы ведущего глобального игрока – США, достаточно решительного и могущественного, имеющего к тому же четкую Стратегию национальной безопасности, принятую администрацией Буша в 2002 г. и обновленную в 2006 г. (принятие администрацией Б. Обамы новой

Стратегии ожидается в 2009 г.). Не имея четкой стратегии как таковой, ЕС не сможет избежать доминирующего американского влияния и способствовать продвижению своих собственных политических приоритетов – как целей, так и инструментов для их реализации.

Раскол в отношении войны в Ираке также побудил государства-члены ЕС к оценке происходящего со стратегической точки зрения, что было невозможно еще несколько лет назад. Мотивация здесь могла быть различной. Для некоторых она заключалась в необходимости определить особый «европейский путь», чтобы дистанцироваться от политики США, согласиться с которой они не могли, и предложить ей альтернативу; другие стремились привести европейские и американские приоритеты к общему знаменателю ради сохранения трансатлантического партнерства, существование которого, как считалось, находилось под угрозой; третьи хотели объединить оба подхода, согласовывая повестку дня ЕС с потребностью в долгосрочном трансатлантическом партнерстве. Независимо от мотивации важно то, что эта ситуация сделала возможным осуществление решающего шага – начала стратегических переговоров внутри ЕС с целью перевести политическую практику в стратегию.

На неформальном заседании Совета по общим вопросам и внешним сношениям в Греции 2–3 мая 2003 г. Х. Солана был довольно неожиданно озадачен просьбой о создании проекта стратегического документа. На сессии в Салониках (19–20 июня) Европейский совет одобрил документ, предложенный Соланой, – *Безопасная Европа в лучшем мире*, и поручил ему закончить подготовку стратегии к следующему заседанию. Затем от имени Евросоюза Институт исследования проблем безопасности организовал три семинара – в Риме (19 сентября), Париже (6–7 октября) и Стокгольме (20 октября), на которых присутствовали представители стран-членов и стран-кандидатов в ЕС, европейских институтов, а также представители академического сообщества, некоммерческих организаций и СМИ. Таким новаторским способом удалось собрать предложения широкого круга участников и наблюдателей. Некоторые из них были реализованы в итоговой редакции *Европейской стратегии безопасности*, которая была принята Европейским советом 12 сентября 2003 г. В то же время, не выпуская разработку стратегии из-под контроля своего штата, Солана избегал несущественных споров о точках и запятых между членами ЕС

и гарантировал создание краткого и внятного документа.

В 2008 г. похожий способ был применен для обсуждения реализации ЕСБ – на семинарах в Риме (5–6 июня), Натолине (27–28 июня), Хельсинки (18–19 сентября) и Париже (2–3 октября). В результате 11 декабря Европейский совет принял *Доклад о реализации Европейской стратегии безопасности* под названием «Обеспечение безопасности в меняющемся мире» (далее Доклад). Президент Франции Н. Саркози и министр иностранных дел Швеции К. Бильд, которые в числе прочих начинали эти обсуждения, рассматривали вариант пересмотра самой ЕСБ, но Европейский совет решил оставить ее текст нетронутым. Многие государства-члены опасались, что дебаты приведут к серьезному расхождению, особенно в отношении России. В результате в декабре 2007 г. был принят осторожный и грамматически довольно неуклюжий заключительный документ заседания: «...исследовать процесс реализации Стратегии с целью внести предложения по улучшению ее выполнения и, если это необходимо, по ее дополнению». В Докладе, таким образом, отмечалось, что он «не заменяет ЕСБ, а подкрепляет ее», и ЕСБ остается в силе. Несомненно, можно привести следующий довод: если Евросоюз до сих пор не стал глобальным актором, каким мог бы стать, то причина этого не в неудачной стратегии, а в том, что ЕС слишком нерешительно ее реализовывал. Вопрос состоит в том, как мы увидим ниже, будут ли на основании Доклада сделаны правильные выводы по улучшению реализации Стратегии.

## Заявление о глобальной цели и миссии

В ЕСБ недвусмысленно выражены честолюбивые цели: «Будучи союзом 25 государств с населением более 450 миллионов человек, производящих четверть мирового валового национального продукта и обладающим широким набором инструментов, ЕС неизбежно является глобальным игроком». Эта глобальная цель не ограничивается сферами помощи развитию и торговли, в которых ЕС долгое время оставался глобальным актором, но включает и военно-политическую область: «Европа должна быть готова разделить ответственность за мировую безопасность и строительство лучшего мира». В достижении этой цели военная сила, однако, рассматривается как последнее средство. Акцент все же сделан на целост-

ном подходе с использованием полного набора инструментов, на основе партнерства и многосторонних институтов для осуществления долгосрочной политики по предотвращению терроризма и обеспечению стабилизации: «Лучшая защита нашей безопасности – это мир эффективно управляемых демократических государств. Распространение культуры качественного управления, поддержка социальных и политических реформ, борьба с коррупцией и превышением властных полномочий, утверждение власти закона и защита прав человека являются лучшими средствами укрепления международного порядка». Таким образом, ЕСБ следует рассматривать в первую очередь как заявление о миссии ЕС в качестве международного актора. По словам Мэйор и Рикке, «если конституционный договор определяет *finalité intérieure* Евросоюза, то ЕСБ очерчивает его *finalité extérieure*, охватывающим не только вопросы безопасности, но и проблемы, относящиеся к идентичности, ценностям и политической философии ЕС» [21].

Эта *finalité* может быть концептуализовано через понятие глобальных общественных благ (ГЛОБ). Физическая безопасность или свобода от страха; экономическое процветание или свобода от нужды; политическая свобода или демократия, права человека и верховенство закона; социальное благосостояние или образование, медицинское обслуживание, чистая окружающая среда и т.д. Эти «блага» являются глобальными, или универсальными, потому что, по крайней мере, с точки зрения ЕС, каждый имеет на них право. К тому же эти блага являются общественными, так как ответственность за доступ к ним граждан несут органы государственной власти на всех уровнях управления. Поскольку ядром концепции является индивид, существует очевидная связь с человеческой безопасностью – понятием, которое было впервые упомянуто в Докладе: «Мы работали ради создания человеческой безопасности, уменьшая уровень бедности и социального неравенства, способствуя добросовестному политическому управлению и соблюдению прав человека, способствуя развитию и выявляя первопричины конфликтов и нестабильности». Пропась между имущими и неимущими в доступе к основным ГЛОБ несомненно является главной причиной экономической нестабильности, массовой миграции, разочарования, экстремизма и социальных конфликтов, от негативных последствий которых Европа не может быть застрахована.

Поэтому в конечном счете в сегодняшнем глобализирующемся мире европейская безопасность зависит от безопасности каждого, как это сформулировано в названии ЕСБ – «Безопасная Европа в лучшем мире». Даже если на первый взгляд может показаться иначе, эта взаимозависимость делает четыре основных ГЛОБ необходимыми и непротиворечивыми. Они также неразрывно связаны между собой – каждому необходимо иметь доступ ко всем четырем благам, чтобы пользоваться хотя бы одним. Эти четыре главных блага присутствуют во всех вопросах внешней политики, что вызывает необходимость целостного подхода: политика должна быть ориентирована на достижение всех четырех благ одновременно для получения долгосрочных результатов вместо борьбы лишь с видимыми признаками основных проблем. Активная работа по сокращению неравенства и облегчению доступа к ГЛОБ является основой политики стабилизации. А так как ЕС не хочет навязывать никаких обязательств, он осуществляет эту работу в сотрудничестве с другими государствами и регионами, а также посредством международных институтов.

Составляет ли это «собственно европейский подход в области внешней политики и политики безопасности», отраженный в Докладе и превращающий ЕС в новый субъект власти? Является ли ЕС вообще субъектом власти – понятие, которое даже не упоминается в ЕСБ [31]. В период «холодной войны» и до заключения Маастрихтского договора идея объединенной Европы как самостоятельного субъекта власти была неуместной, так как все союзники, по сути, присоединились к стратегии НАТО ввиду общей угрозы со стороны Советского Союза, а Европейское экономическое сообщество так или иначе не могло играть эту роль. В ЕСБ определенно выражено желание играть роль субъекта мировой власти, что в 2001 г. Европейский совет уже делал со всей очевидностью в Лакенской декларации: «[...] власти ведут решительную борьбу против всякого рода насилия, всякого рода террора и всякого рода фанатизма [...] власти хотят изменить курс международных отношений таким образом, чтобы он шел на благо не только богатым странам, но и самым бедным. Власти стремятся к установлению нравственных рамок глобализации, т.е. к привязке этого процесса к солидарности и устойчивому развитию».

В действительности членам Евросоюза часто не хватает общего желания действовать в соответствии с этими намерениями. Все же ЕС, без сомнения, оказывает влияние на мировые

явления и события в сфере экономики, утверждение норм и ценностей и гораздо менее последовательно, но все в большей степени, в военно-политической сфере. При сравнении с гораздо более решительными и целеустремленными США из поля зрения уходит тот факт, что после США Евросоюз в целом рассматривается как вторая в мире сила. Одна из причин, по которой восприятие часто таким образом искажается, состоит в том, что ЕС использует свою мощь иначе, чем США, предпочитая убеждение принуждению, принцип многосторонних действий односторонности и дипломатию силовым методам. Евросоюз описывают через различные характеристики: мягкая сила, предпочтение невоенных методов; гражданская власть, нацеленная на изменение международной среды вместо расширения своих интересов (или на «создание среды», а не «обладание»); сила нормативных актов, модель норм и ценностей для других; власть, способная к изменениям, стремящаяся к экспорту своей политической, социальной и экономической модели<sup>1</sup>; спокойная власть убеждения («*puissance tranquille*»), не склонная к применению силы.

Все эти концепции лишь отчасти отражают то, что делает ЕС. На самом деле суть стратегии ЕС заключается в стремлении изменить других путем экспорта своей модели. Объединяя политические, экономические и социальные реформы, а также сотрудничество в сфере безопасности через партнерство и политику обусловленности, этот целостный подход в случае удачного применения в действительности является очень глубоким и эффективным. По мнению Даннройтера и Петерсона [8], ЕСБ

таким образом дает понять, что, как и США, ЕС рассматривает себя в качестве трансформационной силы. Недостаточно считаться образцом для подражания, чтобы быть властью, как предостерегает Тэло [28], в этом случае Европа рискует закончить свое существование в качестве «чего-то вроде свадебного генерала, подходящего лишь для церемоний, подобно Греции в Римской империи». Власть не может быть пассивной, она обладает волей к активному формированию явлений и событий – в данном случае, чтобы содействовать распространению того, что в соответствии с политическим выбором Евросоюза является основными глобальными общественными благами (ГЛОБ)<sup>2</sup>. Более того, жесткая сила – от экономических санкций до вынужденного военного вмешательства – входит в набор инструментов ЕС в качестве экстренной меры в случае серьезного нарушения прав человека, призыва к «ответственности по защите» (ОПЗ)<sup>3</sup>, а также угроз миру и безопасности. Возможно, отличие ЕС заключается в позитивной и действительно прогрессивной идее, лежащей в основе его проекта. Он не создавался в качестве угрозы кому-то. Он конструктивен<sup>4</sup>, ориентирован на достижение позитивных целей, направленных на устранение глубинных причин конфликтов и нестабильности<sup>5</sup>, что является собственным интересом ЕС – в этом заключается суть его политики. И таким образом цели ЕС отражают чувство ответственности<sup>6</sup> за тех, кто обделен. В этом отношении ЕС можно назвать «позитивной силой» – еще одна возможная формулировка бренда [2].

<sup>1</sup> Интересно, что «трансформационная дипломатия» является также концепцией «новой» американской дипломатии Госдепартамента [30].

<sup>2</sup> Хотя универсальность некоторых ГЛОБ на самом деле нельзя отрицать, особенно права человека, именно политический выбор определяет ядро ГЛОБ. Ротберг [26] использует термин «политические блага», Ортега [25] обращает внимание на то, что «большинство признаков указывает на увеличение требований» в отношении «новых принципов: сохранения мира, демократии [...], свободы торговли, защиты окружающей среды и многосторонности».

<sup>3</sup> Одобренная на саммите ООН «Цели развития тысячелетия + 5» в сентябре 2005 г. концепция «ответственности по защите» подразумевает, что если государство неспособно или не желает защищать свое население или само совершает геноцид, этнические чистки, военные преступления или преступления против человечности, то национальный интерес должен уступить ответственности по защите со стороны международного сообщества. В таких случаях Совет Безопасности должен дать мандат на интервенцию, при необходимости – военную.

<sup>4</sup> «ЕС не стремится к военному соперничеству с другими мировыми державами, ЕС не создает военный потенциал, не относящийся к военному потенциалу своих государств-членов, ЕС не пытается овладеть ОМУ, ЕС не имеет никаких территориальных претензий, ЕС не намерен совершать военные интервенции с целью сменить правящие режимы и ЕС намерен тесно сотрудничать с ООН. Иначе говоря, поскольку ЕС представляет собой новый вид мирового игрока, его подход к международным отношениям отличается от традиционного подхода других крупных держав. Поэтому остальной мир воспринимает Европейский союз как принципиально нового, более конструктивного актора мировых отношений» [25].

<sup>5</sup> Хотя излишняя сосредоточенность на угрозах может вызвать недостаток внимания к «вызовам» или первопричинам, а также к опасениям и самоанализу [13].

<sup>6</sup> О проблеме ответственности см. [22].

## Ориентиры и система координат

Поскольку в ЕСБ определено заявлено о целостном подходе, она является чем-то большим, чем просто изложение миссии или выражение амбиции. Это действительно стратегия в широком государственном смысле этого понятия<sup>7</sup>: инструмент выработки тактики, который на основе ценностей и интересов<sup>8</sup> ЕС определяет долгосрочные политические цели по всем направлениям и основные категории инструментов для достижения этих целей, инструмент, который служит системой координат для выработки текущих политических решений в быстро развивающейся и усложняющейся международной обстановке. Поэтому не стоит поддаваться ошибке, которую часто делают авторы (сознательно или бессознательно), находящиеся под влиянием стратегических исследований школы реализма<sup>9</sup>. ЕСБ не является стратегией в узком, военном значении. И не предполагалось, что она будет таковой, несмотря на вводящее в заблуждение и, возможно, ошибочное название. В отличие от стратегии безопасности или стратегии обороны, это международная (или внешнеполитическая) стратегия, направленная на весь спектр внешних действий, что следует из Доклада, в котором таким вопросам, как изменение климата и Дохийский раунд уделяется больше внимания, чем в тексте самой ЕСБ. Поскольку на международной арене ЕС представляет собой нечто большее, чем просто военную силу, невозможно сделать качественный анализ его стратегии, рассматривая ее только как военную. Такая внешнеполитическая стратегия, конечно, не является документом оперативного действия – ее необходимо трансформировать в подстратегии, политику и конкретные действия, включая военную стратегию, все это, на самом деле, относится и к *Национальной стратегии безопасности США*. В ней присутствует то, что Бейлз [1] назвала «функцией, вселяющей вдохновение», отличной от функции формирования политики. Если

рассматривать ЕСБ вкуче со многими другими существующими подстратегиями<sup>10</sup> и политическими направлениями, то можно утверждать, что ЕС имеет гораздо более подробную стратегическую концепцию, чем многие отдельные его государства-члены.

Выбор в пользу целостного подхода не является революционным явлением. ЕСБ в значительной степени представляет собой кодификацию стратегической ориентации, сложившейся в ходе осуществления ОВПБ, которая, в свою очередь, была создана на основе Европейского политического сотрудничества (ЕПС) 1970–1980-х гг. В этом заключается сильная сторона ЕСБ: она представляет собой фундаментальный консенсус государств-членов, который основывается на гораздо более глубоких связях, чем временные обстоятельства, сопровождавшие подписание этого документа.

Тем не менее существовала вероятность, что ЕСБ исчезнет вскоре после ее принятия, что она окажется не более чем разовой демонстрацией единства после внутриевропейского раскола по проблеме войны в Ираке, а ее принятие станет символическим событием, но не окажет серьезного влияния на текущую политику.

Но ЕСБ оказалась слишком значимым документом. Она является одним из самых популярных и читаемых документов ЕС среди широкой публики и часто появляется в списках литературы для прочтения в колледжах и университетах всего мира. На основные принципы ЕСБ ссылаются многие программные документы и решения Евросоюза по разным аспектам внешней политики, особенно касающиеся ОВПБ и ее военной сферы, Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО). Ее упоминает Х. Солана в своих выступлениях и представители ЕС в общем дискурсе. Эдвардс [9] говорит о настоящей «архитектуре публичного обсуждения», привязанной к «выдвижению на первый план проблем ЕСБ». В программах курсов, организованных Европейским колледжем безопасности и обороны

<sup>7</sup> Нам представляется, что он не так широк, как утверждает Строчан [27]: «...слово “стратегия” приобрело универсальность, лишившую его значения и сделавшее его банальным».

<sup>8</sup> Часто утверждается, что национальные интересы препятствуют появлению общей внешней политики и политики безопасности ЕС. На самом деле большинство членов Евросоюза уже не имеют национальных интересов, отличающихся от интересов других членов ЕС. Интересы слишком часто путают с вниманием: если Бельгия, например, уделяет больше внимания Центральной Африке, чем Кавказу, это не означает, что объективно она меньше заинтересована в стабилизации ситуации на Кавказе, чем, например, Польша, и наоборот.

<sup>9</sup> См., например, [15], [29] и [32].

<sup>10</sup> Подстратегия является не особым или новым видом документа, а документом, конкретизирующим отдельный аспект ЕСБ и, таким образом, де-факто выполняющим функцию ее подстратегии, например, как стратегии по нераспространению ОМУ в отношении терроризма, Африки и т.д.

(ЕКБО), идея ЕСБ является связующей нитью для практических работников из государств-членов. В процессе принятия решений европейские институты, как и многие государства-члены, успешно используют ЕСБ в своих тактических целях: чем более убедительно можно связать предложенную инициативу с положениями в ЕСБ, тем сложнее что-либо возразить против этой инициативы.

Это не означает, что в процессе выработки политического курса и принятия решений высшие должностные лица всегда вспоминают в первую очередь ЕСБ. Во многих случаях ее упоминания не требуется и ее положения реализуются де-факто именно потому, что в положениях ЕСБ отражается последовательность (an expression of continuity) в осуществлении внешней политики ЕС.

Даже учитывая то, что ЕСБ не всегда открыто упоминается, кодификация в ней стратегической ориентации Евросоюза является важной мерой, поскольку укрепляет ее статус и затрудняет (хотя и не делает невозможным) нарушение границ этой системы координат, и таким образом способствует последовательности и слаженности политики ЕС. Постоянно присутствуя в официальном дискурсе и в академических и политических дебатах, ЕСБ фактически стала критерием для оценки действий ЕС. Этот критерий, безусловно, работает в третьих государствах и организациях: даже если бы ЕС захотел, внешний мир не позволил бы ему отступить от ЕСБ, которую он воспринимает как принятое Евросоюзом обязательство по выполнению заявленных целей и которая в связи с этим определяет требования и ожидания в отношении ЕС. Таким образом, ЕСБ в большой степени стала частью идентичности ЕС. Доказательством этому служит то внимание и значение, которое придается спорам по поводу реализации ЕСБ в 2008 г., а также ожиданиям пересмотра стратегии.

Конечно, ЕСБ как стратегия не идеальна. Ее разработчики могли основываться на консенсусе в тех областях, в которых он существовал. По ряду вопросов она дает очень смутные представления, поскольку в их отношении не существовало консенсуса или он был недостаточно устойчивым. Но, тем не менее, это – стратегия.

## Стратегическая культура

Если Европейский союз является субъектом мировой власти, обладающим внешнеполитической стратегией, может возникнуть вопрос, существует ли у него собственная стратегическая культура. В ЕСБ отмечается: «Мы должны развивать стратегическую культуру, обеспечивающую раннее, оперативное и, в случае необходимости, активное вмешательство».

Здесь снова возникает проблема понятий<sup>11</sup>. Если стратегическая культура понимается только в отношении жесткой силы, тогда ЕС можно смело критиковать за отсутствие стратегической культуры, поскольку применение жесткой силы – это самое непродуманное направление ЕС. Некоторые уверены, что только та стратегическая культура, которая сосредоточена на применении силы, может быть весомой или «хорошей» стратегической культурой... Однако ЕС – это больше, чем военная структура, и, что более важно, в ЕСБ понятие стратегической культуры находится в контексте целостного подхода: «Он применяется в отношении всего набора инструментов, которые имеются в нашем распоряжении, включая политические, дипломатические, военные и гражданские, торговлю и деятельность по содействию развитию, для управления кризисными ситуациями и предотвращения конфликтов»<sup>12</sup>. В связи с этим необходимо дать более широкое определение понятия стратегии, а следовательно, должно быть расширено и понятие стратегической культуры. Несомненно, концепция, которая изначально сформировалась в процессе исследования ядерной стратегии времен «холодной войны», требует корректировки для того, чтобы быть эффективным инструментом анализа в современном мире. На основании определения, данного Снайдером и усовершенствованного Грэем [9], стратегическую культуру можно определить как «сумму идей, условных рефлексов и привычных образцов поведения, которые члены [стратегического сообщества] приобрели через инструкции или путем подражания, и которыми они делятся друг с другом при ее [стратегии] разработке и реализации».

Стратегическое сообщество Евросоюза очень гетерогенно. В него входят различные

<sup>11</sup> Грэй [9] отмечает, что «способность ученых сделать из туманного понятия вроде стратегической культуры еще более непонятное действительно поражает», или как более позитивно в этом отношении выразился Бут [6], умение правильно применить понятие является «скорее искусством, чем наукой».

<sup>12</sup> Ховорт [16] предпочитает термин «культура безопасности», «поскольку он более политически нейтрален и [...] больше подходит для маркирования любого коллективного направления мышления, складывающегося в ЕС».

участники ЕС как на политическом, так и на административном уровне, отдельные индивиду и коллективные образования – межправительственные и наднациональные. В стратегическое сообщество ЕС в числе прочих входят Х. Солана, Политический отдел ЕС, Комитет по политике и безопасности (КПБ), Военный комитет ЕС (ВКЕС) и его дополнительные рабочие группы, различные объединения секретариата Совета, включая Военный штаб ЕС (ВШЕС), Еврокомиссия, в частности, входящая в ее состав группа комиссаров, отвечающих за внешнюю политику, а также различные объединения в управлениях Еврокомиссии. Постоянное взаимодействие, например, в Комитете по политике и безопасности, является очень важным фактором формирования стратегической культуры. Поскольку существенная часть внешней политики ЕС является межгосударственной, и решения принимаются государствами-членами, в стратегическое сообщество входят также и соответствующие структуры каждого из 27 государств. У некоторых стран-членов существуют сильные национальные стратегические культуры, которые существенно отличаются друг от друга, в то время как у других они развиты в гораздо меньшей степени. Стратегическая культура ЕС, таким образом, наслаивается на национальную, и они влияют друг на друга. Через ежегодные курсы для высших должностных лиц и многочисленные ориентировочные курсы Европейский колледж безопасности и обороны активно распространяет стратегическую культуру ЕС среди лиц, влияющих на формирование политики государств-членов ЕС.

В связи с гетерогенностью стратегического сообщества ЕС кажется, что выработка стратегической культуры будет происходить медленно. Кроме того, фактор гетерогенности осложняет и ее анализ. Но все же, оценивая дискурс и особенно деятельность структур, вовлеченных в этот процесс, следует отметить, что разработка коллективной стратегической культуры происходит на уровне ЕС, который отличается от национального уровня. Существует такое понятие, как «типично европейский способ» реагирования на внешнеполитические проблемы. В то же время в одинаковой (а может, даже большей) степени некоторые реакции со стороны ЕС невозможно ожидать и даже можно рассматривать как не свойствен-

ные ему. Это не означает, что ЕС всегда находит выход из любой сложной ситуации: к сожалению, государства-члены слишком часто не приходят к консенсусу. В этом случае общий уровень ЕС отступает на второй план, и каждое государство проводит собственную политику по тому или иному вопросу, опираясь на собственную национальную стратегическую культуру. Но если консенсус найден и меры принимает Евросоюз, становится все более понятно то, как он может и должен действовать. Как, например, показали опросы по иракскому кризису, на общем уровне эту идею также разделяет общественное мнение в ЕС. До некоторой степени можно даже говорить о наличии экспорта этой стратегической культуры в другие организации; интересно наблюдать, например, как НАТО заимствовала часть дискурса ЕС в отношении целостного подхода и объединенных военно-гражданских операций.

Стратегическая культура ЕС более всего проявляется в долгосрочной политике по стабилизации и предотвращению кризиса, которая является наиболее наднациональным направлением внешней политики Евросоюза, и гораздо менее заметна, когда дело доходит до применения силовых инструментов, особенно при использовании военной силы. Возможно, именно в этом вопросе национальные стратегические культуры отличаются наиболее серьезно – некоторые государства-члены более склонны к использованию военных инструментов, другие не расположены к какой-либо форме вмешательства (что иногда выражается в конституционных ограничениях). Однако, возможно, развитию сильной стратегической культуры препятствуют слишком разные представления государств-членов не о том, когда и как применить силу, а о том, кто должен ее применить в случае необходимости. Поскольку ряд государств-членов ЕС, ориентированных на укрепление трансатлантического сотрудничества, считает, что интенсивные военные операции должны оставаться прерогативой НАТО или *ad hoc* коалиций, то ЕС оказывается не способен действовать как единое целое ввиду отсутствия консенсуса<sup>13</sup>. Иллюстрацией сказанного является ситуация с Ираком. Внутри-европейский раскол по вопросу войны в Ираке не имел отношения к сущности и принципам политики. Основываясь на оценке прошлой

<sup>13</sup> Гигерих [11] подтверждает это на примере Великобритании: «Наиболее поразительной особенностью является высокая степень наложения между нормами британской стратегической культуры и ЕПБО [...] Единственное явное расхождение [...] существует по вопросу преимущественных областей сотрудничества [...] традиционно британский политический истеблишмент поддерживает НАТО».



политики ЕС, можно смело утверждать: все государства-члены согласны с тем, что применение силы, как правило, является крайним средством, требующим мандата Совета Безопасности ООН. Иракский кризис поставил под угрозу трансатлантическое партнерство. Если США снова решат применить силу в ситуации, в которой ЕС в принципе не пошел бы на это, или до сих пор не делал этого, как должен повести себя ЕС: следовать автономному курсу, основанному на его собственных принципах, или поддержать своего главного союзника? Развитие ситуации вокруг Ирана, в которой ЕС взял на себя инициативу, продемонстрировало, что государства-члены более или менее солидарны в вопросе о том, как действовать в отношении быстро нарастающей проблемы.

В *Документе, переданном на рассмотрение Группе высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам* и одобренным Европейским Советом для передачи Высокой комиссии в мае 2004 г., изложены главные принципы европейского подхода. В нем ЕС, прежде всего, снова подтверждает приверженность целостному подходу, подчеркивая потребность в «экономических, политических и юридических, а также военных инструментах, и тесном сотрудничестве между государствами и международными организациями в ряде областей». Для ситуации, требующей кризисного урегулирования, в общих чертах прописан постепенный и всесторонний процесс вмешательства: начиная с «укрепления институтов, системы безопасности и поощрения экономического и социального развития», «наделения мандатом гражданских миссий» до «строгих целенаправленных санкций» и, наконец, «при гарантии существующих условий безопасности и при необходимости кризисного урегулирования, наделение мандатом сил быстрого реагирования и/или военной миссии по поддержанию мира». Этот процесс вмешательства будет, в частности, запущен в случае «фактического провала или угрозы провала государственных институтов», а также при необходимости реализации принципа «ответственности по защите».

Мейер [24] в своем эмпирическом исследовании делает вывод о существовании «нового европейского консенсуса по вопросу о том, что применение силы за пределами границ своего государства может быть оправданным, когда оно осуществляется с целью защиты уязвимых этнических групп, если по отношению к ним совершается серьезное нарушение прав человека». Другими пунктами этого консенсуса, который Мейер назвал «Европа – гуманитарная

держава», являются необходимость получения санкций Совета Безопасности и избегания «сопутствующего ущерба», а также убежденность в том, что применение силы возможно лишь в крайнем случае. Ховорт [16] также обнаруживает, что государства-члены меняют свою позицию в пользу «общего одобрения комплексного европейского вмешательства, основанного не только на классическом национальном интересе, но в гораздо большей степени на идеалистических побуждениях, таких как человеколюбие и этика». Фридман [10] описывает это как «переход от оборонительных войн к наступательным», что отражает «растущее значение норм в области прав человека и меньшинств» или, другими словами [14], называется концепцией человеческой безопасности. Очевидно, что вмешательства, обусловленные этими причинами, становятся все более и более приемлемыми, в том числе для тех государств-членов, которые менее склонны к силовому решению конфликтных ситуаций. Если ЕС продолжит развивать стратегическую культуру, ориентированную на активную роль, это будет действительно соответствовать идее «позитивной» или «ответственной» силы, которая берет на себя долю ответственности за глобальную безопасность.

Несмотря на сохраняющееся внутри ЕС разделение между «атлантистами» и «европеистами», если принимать во внимание укрепляющийся консенсус по «европейскому вмешательству», можно отметить, что Евросоюз «делает» все больше и больше. Поэтому слишком рано говорить о стратегической культуре ЕС, как о чем-то сложившемся. Каждый раз, когда ЕС берется за решение новой для него задачи в новых регионах мира, этот опыт включается в ее стратегическую культуру, которая, таким образом, в значительной степени развивается через практику. Так происходит с военными и гражданскими операциями Европейской политики безопасности и обороны, а также при реагировании ЕС на происходящие в третьих странах политические перевороты, например, события на Украине. Стратегическая культура ЕС оформляется постоянно, поскольку сам ЕС непрерывно развивается. Принятие ЕСБ можно рассматривать как кодификацию той стратегической культуры, которая сложилась к тому моменту. В то же время ЕСБ способствует консолидации стратегической культуры, поскольку она повышает информированность стратегического сообщества в отношении стратегических вопросов и, таким образом, способствует дискуссиям на эту тему.

Если стратегическая культура развивается через конкретные действия, она является лишь одним из факторов, которые определяют эти действия. В первую очередь государства-члены ЕС должны обнаружить политическую волю к действиям и действовать как Европейский союз. Имеют значение и многие другие факторы: наличие финансовых средств, а также военные и гражданские возможности, степень прямой заинтересованности ЕС, позиция других заинтересованных акторов и т.д. Главными факторами в определении ЕС как эффективного стратегического игрока являются не принятие ЕСБ и развитие стратегической культуры, а степень его активности и результаты его политики. Доказательством качества пудинга является его вкус, а не наличие рецепта его приготовления.

## Неоднозначная позиция

В ЕСБ изложена как логичная концепция, так и амбициозная внешнеполитическая повестка дня ЕС, однако позиция ЕС в отношении их результатов выражена в Докладе: «Несмотря на все, что было достигнуто, работа по реализации ЕСБ не завершена. Для того, чтобы реализовать полностью наш потенциал, нам все еще необходимо действовать более умело, более согласованно и более активно». Доклад не оправдал надежды на полный обзор стратегии: хотя он подтверждает приверженность целостному и многостороннему подходу, дает краткий обзор реализации стратегии и заканчивается уверенным призывом к действиям: «Чтобы создать безопасную Европу, мы должны оказывать большее влияние на события. И мы должны делать это сейчас. Европейский Совет также не обеспечил особый механизм для активной реализации стратегии и связи между ЕСБ и процессом принятия решений по ее активной реализации. Это потребует большей политической смелости, больших и лучших возможностей и более ясно сформулированных подстратегий ЕСБ для различных областей. Стратегические цели были подтверждены в Докладе 2008 г., однако остается неясность относительно путей решения ряда вопросов.

### *Глобальное кризисное урегулирование*

В то время как все более четко оформляется представление о том, когда и как ЕС следует осуществлять вмешательство, и в то время как ЕС все более активно воплощает это представление через кризисное урегулирование и пре-

вентивную дипломатию, его взгляды не всегда последовательны.

Члены ЕС не против развертывания своих вооруженных сил, но географически они в большом количестве присутствуют на Балканах – уязвимом месте Европы, где ЕС и его члены чувствуют свою ответственность, а также в Афганистане и Ираке – до завершения весьма сомнительных интервенций, начатых США и рядом членов ЕС. Внушительный 7–8-тысячный контингент голубых касок из стран ЕС в Ливане (находящийся там с 2006 г.) несомненно является исключением и предоставляет огромную возможность для усиления позиции ЕС на Среднем Востоке, в случае соответствующей дипломатии. Но это резко контрастирует с одностысячным контингентом европейской армии в Конго в 2006 г. и явным нежеланием начинать новую операцию по переброске сил на востоке страны в конце 2008 г. (после операции «Артемис» в 2003 г.) для предотвращения гуманитарной катастрофы. То же самое можно сказать в отношении кризиса в Дарфуре: только после того, как Африканский союз приступил к операции, нежелание ЕС и НАТО вмешаться сменилось активным соперничеством в поддержке тыловых позиций Африканского союза для создания видимости действий. Лишь в январе 2008 г. после затянувшегося процесса принятия решения и формирования контингента ЕС утвердил план операции по отправке контингента для защиты беженцев в соседнем Чаде, который оставался там до марта 2009 г. Это свидетельствует о том, что стратегическая культура ЕС по сути недостаточна сильна для того, чтобы осуществлять вмешательство каждый раз, когда этого требует ситуация. Участие в операциях ООН, кроме операции временных сил ООН в Ливане, особенно в странах Африки, расположенных южнее Сахары, остается минимальным: в конце 2008 г. из 27 стран ЕС в этих операциях приняли участие менее 2,7 тыс. «голубых касок» из почти 90 тыс. их общего числа, т.е. менее 3%.

Большинство государств-членов ЕС, конечно, используют свои силы в национальных силовых операциях, операциях НАТО или коалиций желающих. Все же, несмотря на то, что юридически Петербургские задачи ЕС включают операции с применением насилия, члены ЕС, как отмечалось выше, все еще слишком по-разному относятся к возможности использования вооруженных сил под флагом ЕС. Поразительно то, что в Декларации об усилении потенциала, также принятой Европейским советом в декабре 2008 г., при описании возможностей, которыми

должен обладать Евросоюз в ближайшее время, не упоминается «разделение сторон с помощью силы» – единственный сценарий с использованием длительных широкомасштабных силовых операций. Среди перечисленных в Декларации к сценариям высокой интенсивности действий относятся только быстрые ответные операции ограниченной продолжительности в масштабах боевой группы. Когда позиции стран-членов остаются разделенными, уровень ЕС, разумеется, исчезает. Поэтому, даже с учетом того, что ЕС доказал свою способность при наличии политической воли вести операции, связанные с большим риском, большинство операций ЕС отличаются малой интенсивностью и зачастую малым масштабом. Для легитимации еще слишком молодой ЕПБО необходимо осуществление нескольких удачных операций, поэтому ЕС склонен к выбору операций с большим шансом на успех. В некоторой степени справедлива критика ЕС за то, что он берется за важные, но «менее сложные» операции, в постконфликтной фазе, на этапе урегулирования конфликта. Эту критику, конечно, можно адресовать всему международному сообществу в целом. Тем не менее стоит задаться вопросом, намерены ли члены ЕС осуществлять дипломатическую поддержку сценария «ответственности по защите», который по определению предполагает проведение интенсивных операций; не упомянутая в ЕСБ «ответственность по защите» была все же включена в Доклад, что является хорошим знаком.

Существуют положительные примеры участия ЕС: уже упоминавшиеся временные силы ООН в Ливане; миссия ЕС по мониторингу в Грузии, развернутая в рекордно короткие сроки 1 октября 2008 г. после заключения шестипунктного соглашения между Москвой и Тбилиси при удачном посредничестве президента Саркози; Международное гражданское представительство и Миссия ЕС по верховенству закона – EULEX в Косово, развернутая в декабре 2008 г., несмотря на несогласие между членами ЕС по вопросу признания независимости Косово; а также военно-морские силы ЕС, размещенные в декабре 2008 г. для защиты торговых путей от угрозы пиратства у берегов Сомали. Несмотря на глобальные амбиции, заявленные в ЕСБ, члены ЕС все же проявляют нежелание предоставлять многочисленные военные силы для участия в длительных широкомасштабных операциях за пределами их непосредственных границ или в тех регионах, где не затрагиваются их прямые стратегические интересы – где «риск слишком высок, а ставки слишком малы». Члены ЕС проявляют большую

готовность к участию в операциях по быстрому реагированию – операциях относительно меньшего масштаба и ограниченной продолжительности или менее высокой интенсивности. Но при возникновении необходимости в операциях высокой интенсивности члены ЕС все еще привычно оглядываются на другие структуры, несмотря на растущее между ними согласие по вопросу вмешательства в условиях, требующих включения принципа «ответственности по защите». Осуществление последовательного активного военного и дипломатического вмешательства на ранних стадиях кризиса остается затруднительным.

Интересно, что даже в тех случаях, когда члены ЕС предоставляют свои вооруженные силы для операций, проводимых не Евросоюзом, ЕС выдает это за свой вклад. Решение о предоставлении европейских сил для операций в Ливане, принятое Европейским советом с этим расчетом, явно послужило на пользу находящимся там временным силам ООН, что подтвердил бывший Генеральный секретарь ООН К. Аннан, одобрявший военное участие ЕС. В Докладе также упоминается Афганистан, где «государства-члены ЕС внесли существенный вклад в миссию НАТО». Это отражает тенденцию к смещению *политического* центра притяжения, в частности, от НАТО к двум главным столпам альянса – США и ЕС, которые являются «абсолютными» внешнеполитическими субъектами, деятельность которых охватывает все области – от экономической помощи и торговли до дипломатии и военной сферы. ЕС постепенно стал политическим центром и первостепенным уровнем принятия решений для европейских стран: именно на этом уровне страны ЕС решают, стоит ли предпринимать действия в той или иной ситуации. Если принимается решение об участии в военных действиях, следующим шагом становится выбор организации или механизма, посредством которого решение будет осуществляться, – НАТО, ЕПБО, ООН, ОБСЕ, ad hoc коалиция, – и это всегда будет ситуативным решением, в зависимости от того, какую организацию нужно поддержать и какая из них больше подходит для данной ситуации. Другим свидетельством этой тенденции стала едва ли не второстепенная роль НАТО в процессе разрешения грузинского кризиса.

### ***Разработка военной стратегии?***

По мере роста ответственности ЕС за глобальный мир и глобальную безопасность он будет сталкиваться со слишком большим коли-

чеством конфликтов и кризисов, и должен будет эффективно справляться с ними в качестве лидера. В связи с этим в Докладе отмечается: «Нам необходимо выстроить наши обязательства по приоритетности в соответствии с нашими ресурсами». Поскольку в ЕСБ не очень ясно прописаны приоритеты и критерии для операций ЕПБО, остается недостающее звено между общей политической целью, определенной в ЕСБ, – «разделить ответственность за глобальную безопасность» – операциями ЕПБО и развитием возможностей ЕС. В количественном отношении ЕПБО основывается на принятой в 1999 г. в Хельсинки «главной цели», т.е. корпусе численностью 60 тыс. человек. Проблема не только в том, что эта цель была утеряна в связи с другим проектом, предусматривающим гораздо более ограниченный масштаб военных сил, но и в том, что фактически невозможно оценить количество заявленных сил, так как они не были предварительно идентифицированы, и члены ЕС в основном назвали аналогичные количества и для НАТО. В целом во всех продолжающихся на данный момент операциях ЕПБО, НАТО, ООН и операциях отдельных стран, в которых принимают участие государства-члены ЕС, задействовано 80 тыс. солдат Евросоюза. Но при этом члены ЕС явно не способны мобилизовать дополнительный 60-тысячный корпус. Однако очевидно и то, что даже объединение ЕПБО с уровнем задач НАТО все еще далеко не оправдывает наличия двухмиллионной армии объединенных вооруженных сил 27 стран ЕС, у которой нет никакой важной миссии, даже с учетом задач коллективной обороны.

В первую очередь необходимо общее видение целей, к которым должны стремиться организации. Вопрос о том, кто будет осуществлять операции – ЕПБО, НАТО, ООН или временная коалиция, является второстепенным. ЕС как политическая структура Европы должен выбрать военную или, возможно, более удачную военно-гражданскую стратегию для ЕПБО или создать европейскую «белую книгу» (как под-стратегию ЕСБ), где будет прописано, сколько сил все члены ЕС должны иметь возможность мобилизовать для урегулирования кризиса, а также длительного поддержания мира, для каких функциональных и географических приоритетов необходимы эти силы, каких ресурсов это требует и какой потенциал необходимо поддерживать в целях территориальной обороны. Скорее всего, в результате обнаружится, что Европа не нуждается в 2 млн солдат.

Разработка стратегии, подобной ЕПБО, потребует тщательного обсуждения, однако

некоторые ее контуры уже просматриваются. Очевидно, что ЕС относится с большим вниманием к региону, который он называет своим «соседством». В этом регионе ЕС способствует проведению политических, экономических и социальных реформ. Это направление также должно стать приоритетным для ЕПБО в тех регионах, где мир и безопасность находятся под угрозой, таких как Ливан и Грузия. Регион Африки к югу от Сахары был важным направлением для ЕПБО до недавнего времени и, возможно, должен оставаться таковым, поскольку, кроме усиления полномочий Африканского союза, мало кто из внешних политических субъектов проявляет интерес к участию в кризисном урегулировании на Африканском континенте. Другим приоритетом, возможно, должно стать сохранение линий взаимодействия Европы с миром, примером чего можно считать операцию у берегов Сомали. Необходимо отметить, что система коллективной безопасности ООН, а следовательно, и ЕС как ее основного приверженца, к тому же включающего двух постоянных членов Совета Безопасности, может быть легитимной, только если она нацелена на угрозы безопасности *каждой* страны – чрезмерная избирательность подрывает основы этой системы.

Хотя ЕС не может всегда играть ведущую роль, он должен также нести свою долю ответственности за поддержание глобального мира и безопасности, активно участвуя в деятельности Совета Безопасности и внося свой вклад в операции ООН по кризисному урегулированию и поддержанию мира в дополнение к трем приоритетам, описанным выше. Можно привести следующий критерий минимального вклада ЕС в коллективную безопасность: если где-то в мире возникла критическая ситуация для запуска механизма «ответственности по защите», ЕС как приверженец этой концепции должен проявить ответственность и внести свой вклад в ее реализацию.

Все эти обязательства требуют готовых к развертыванию военных сил, которых на данный момент Евросоюзу не хватает. Необходимо учитывать, что несмотря на большую общую численность европейских вооруженных сил – ЕС располагает более чем 2 млн солдат – доля сил, готовых к развертыванию, в действительности весьма ограничена. Необходимо решить ряд проблем: отрицательное соотношение между затратами и эффективностью множества сил малого масштаба; ненужное дублирование структур внутри ЕС; наличие почти неразвертываемых контингентов; неравенство

возможностей «инфраструктуры» (стратегический транспорт, командование, контроль и связь); медленный переход от территориальной обороны к стратегии экспедиционных корпусов. С учетом необходимости ротации лишь треть имеющихся сил может быть развернута в определенный момент, поэтому ЕС может в случае необходимости задействовать от 70 до 80 тыс. солдат. Учитывая все имеющиеся контингенты, на данный момент ЕС фактически уже это делает, так что значительное увеличение готовых к развертыванию сил возможно лишь в средне- и долгосрочной перспективе, по мере продолжающегося преобразования европейских вооруженных сил. Государства-члены должны перестать фокусировать свои интересы только в пределах национальных границ. Это по-прежнему заставляет их стремиться к максимальной боеспособности на уровне отдельного государства. Боеспособными должны быть все 27 государств ЕС вместе, а не каждое в отдельности. Сложение сил и преодоление дублирования внутри ЕС способно дать гораздо больше готовых к развертыванию сил при нынешнем совокупном оборонном бюджете, в особенности в рамках подхода «постоянного структурированного сотрудничества», обозначенного в Лиссабонском договоре [4].

### ***Постоянное предотвращение и обусловленность***

ЕС проводит весьма активную политику по предотвращению конфликтов и стабилизации, в особенности в отношениях с третьими странами, используя метод «позитивной обусловленности». В этой сфере уже существуют соответствующие подстратегии: через такие рамочные программы, как Европейская политика соседства (ЕПС) и Соглашение со странами Тихоокеанского региона (Cotonou agreement), ЕС реализует целостный подход на практике. Предоставляя этим странам доступ к рынкам, а также экономическую и финансовую поддержку, ЕС стремится стимулировать экономические, политические и социальные реформы в них, равно как и сотрудничество по вопросам безопасности, с тем, чтобы направить усилия на решение глубинных проблем и добиться устойчивых изменений среды, которая благоприятствует экстремизму, кризисам и конфликтам.

И все же, хотя концепция «позитивной обусловленности» кажется достаточно основательной, практика зачастую ей не соответствует. Речь, конечно, идет о странах, которые на данный момент не удовлетворяют требованиям

для вступления в ЕС. Евросоюз не желает использовать «пряники», которые потенциально были бы наиболее эффективными стимулами для реформ, т.е. доступ на европейский рынок сельскохозяйственной продукции или создание системы легальной экономической миграции – даже несмотря на веские доводы, указывающие на то, что такие меры окажутся для Европы выгодными. В то же время обусловленность редко применяется неукоснительно. Создается впечатление, что ЕС отдает предпочтение стабильности и экономическим (и энергетическим) интересам перед реформами, в ущерб европейской мягкой или нормативной силе. Любопытно, что в соседних средиземноморских странах в общественном мнении преобладает восприятие ЕС как актора, заинтересованного в сохранении статус-кво, более склонного к сотрудничеству с существующими режимами, чем к фундаментальным изменениям, тогда как (что, возможно, еще более удивительно после вторжения в Ирак) США воспринимают как актора, более искренне заботящегося о демократии и правах человека.

Эту нехватку мягкой силы ЕС не стоит недооценивать. Во многих южных странах в ЕС видят в первую очередь чрезвычайно агрессивного экономического актора, а не милосердного, стремящегося к многосторонним отношениям субъекта, каким себя видит сам ЕС, – «того, кто не вторгся в Ирак». На самом деле в экономической сфере ЕС часто выступает чрезвычайно «традиционалистской» силой. Для многих стран негативные экономические последствия демпинга и протекционизма, которые зачастую аннулируют позитивное воздействие поддержки развития, являются гораздо более важными и представляют большую угрозу, чем угроза международного терроризма и распространения оружия массового поражения, на которых сфокусирована внешняя политика Запада, а следовательно, в гораздо большей степени определяют образ ЕС. В сложном современном международном климате модель поведения ЕС нуждается в безотлагательных мерах по упрочению легитимности.

Таким образом, ЕС должен набраться смелости для эффективной реализации концепции «позитивной обусловленности». Необходимо признать, что «позитивная обусловленность» требует чрезвычайно сложного балансирования на международной арене: поддерживать партнерство и в то же время быть в достаточной степени критичным по отношению к партнерам. В особенности, по отношению к странам с авторитарными режимами и великим державам,

таким, как Россия и Китай. В этом сложном контексте ЕС, надо признать, мог бы продемонстрировать большую последовательность и решимость в реакциях на нарушения прав человека, что должно оказывать видимое влияние на отношения с любым режимом. Следствием такой политики станет улучшение имиджа и повышения легитимности, особенно для общественного мнения, которое является необходимым условием для последовательного продвижения далеко идущих политических, экономических и социальных реформ.

Но сделал ли ЕС выбор между стабильностью и демократией? Обсуждение, как нам представляется, находится в заключительной стадии, особенно в отношении Европейской политики добрососедства. В Докладе упоминается о том, что, например, в странах Средиземноморского региона до сих пор произошли «недостаточные политические реформы», что регион слишком нестабилен, но при этом не указывается, что будет дальше. Что является целью – постепенный прогресс при поддержке существующих режимов или полная демократизация? Если последнее, то достаточны ли для этого инструменты ЕС или существуют пределы достижимого при использовании только согласованных инструментов, таких как ЕПБ? На эти вопросы новый Средиземноморский союз, несмотря на то, что он является институциональной частью Барселонского процесса, не дает ответов. И к ним должно будет также обратиться вновь создаваемое Восточное партнерство.

### **Реализация целостного подхода**

В целом прогрессивная повестка дня ЕСБ рискует потерять доверие, если ЕС не сделает полноценных выводов из нее. ЕСБ поддерживает целостный подход, но разделяют ли ее цели все составляющие механизма Евросоюза? Достаточно ли скоординированы стандарты внешней политики, как внутри стран-членов ЕС, так и между ними? ЕС необходимо сделать выводы из ЕСБ для своей политики в области внешней торговли, сельского хозяйства и миграции. Эффективность и легитимность политики подрывают как чрезмерное акцентирование интересов на жесткой безопасности, так и однобокая сосредоточенность на торговле, взятая вне политики и социальных отношений (в том числе по вопросам экологии). Пересмотр политики в области торговли, сельского хозяйства и миграции опять же требует участия лидеров, обладающих достаточной политической

решимостью для продвижения проектов ЕС вопреки отдельным интересам. В связи с этим также возникает вопрос, были ли положения ЕСБ в полной мере приняты всеми членами ЕС. Эффективная реализация целостного подхода невозможна без изменений механизма Евросоюза. Персональный союз высокого представителя и комиссара ЕС по внешним связям – «министра иностранных дел без титула» – и Европейской службы внешних действий, о создании которой говорилось в Лиссабонском договоре, позволили бы объединить сферы безопасности, политики, экономики и социальных отношений во всех направлениях внешней политики: от разработки до воплощения и ее оценки. Высокий представитель, наделенный большими полномочиями, также усилил бы возможности превентивной дипломатии ЕС.

Целостный подход также предполагает активное сотрудничество глобальных держав. Система коллективной безопасности ООН может работать только тогда, когда все участники ее поддерживают и уважают решения Совета Безопасности. Политика обусловленности действия только в том случае, если ее не подрывают акторы, игнорирующие в своей внешней политике права человека и другие ее основы. Поэтому следующий вопрос состоит в том, как Евросоюзу убедить стратегических партнеров, таких как Россия и Китай, а также Индия, Бразилия, Мексика и США в том, что «эффективная многосторонность», в понимании ЕС, относится к их долгосрочным интересам, чтобы прийти к «межполярности» [13] или сотрудничеству между полюсами для их взаимодополнения и противостояния общим вызовам глобализации. Специфические, но конкретные общие интересы, возможно, станут краеугольным камнем их стратегического партнерства в военно-политической сфере. Например, вести переговоры с Ираном, Россией и Китаем было также сложно, но возможно, учитывая наличие одобренных Советом Безопасности санкций. В то же время растущее значение этого двустороннего стратегического партнерства должно соотноситься и с другой целью ЕС – углублением региональной интеграции в других частях мира.

И последнее, хотя, возможно, наиболее важное. ЕСБ может превратиться из концепции в последовательную и решительную политику, только если Европейский союз будет действовать как целостный механизм. Пока внутри ЕС остается разделение на «атлантистов» и «европеистов», ни он сам, ни НАТО не смогут быть эффективными структурами. В многополярном мире только объединенный полюс ЕС

может справиться с существующими вызовами и стать серьезным субъектом мировой политики и равноправным партнером США.

## Заключение

Без сомнений, у Европейского союза есть потенциал стать глобальной мировой силой. Он уже является ею в экономическом плане, а также как законодатель норм и ценностей. В военно-политической сфере, несмотря на некоторую несогласованность позиций своих членов, ЕС также усиливает свое значение. Бездействие ЕС в определенных ситуациях чаще всего объясняется не тем, что его члены расходятся в вопросе метода действия, а тем, что они предпочитают действовать через другие структуры, в особенности НАТО, или в одиночку, проводя национальную внешнюю политику. Из трех признаков, которые, согласно Гайд-Прайсу [18], отличают великую мировую силу, – масштаб ресурсов, «чувство ответственности за формирование окружающей обстановки, управление системой и обеспечение общественных благ» и воля к действию – именно последнего чаще всего не хватает Евросоюзу. Осознание очевидного факта, что только единый ЕС способен справиться с вызовами глобализирующегося мира, должно заставить государства-члены ЕС изменить свои подходы. Станут ли они это делать, зависит от политического руководства.

## Литература

1. Bailes A. The European Security Strategy – An Evolutionary History // Policy Paper No. 10. Stockholm: SIPRI, 2005. P. 14.
2. Biscop S. The European Security Strategy – A Global Agenda for Positive Power. Aldershot: Ashgate Publishing, 2005.
3. Biscop S. The ABC of European Strategy: Ambition, Benchmark, Culture // Egmont Paper No. 16. Brussels: Egmont – The Royal Institute for International Relations, 2007.
4. Biscop S. Permanent Structured Cooperation and the Future of the ESDP: Transformation and Integration // European Foreign Affairs Review. 2008. Vol. 13. No. 4. P. 431–448.
5. Biscop S., Andersson J.J. (eds.). The EU and the European Security Strategy – Forging a Global Europe. Abingdon: Routledge, 2008.
6. Booth K. Strategic Culture: Validity and Validation // Oxford Journal on Good Governance. 2005. Vol. 2. No. 1. P. 25–28.
7. Bretherton Ch., Vogler J. The European Union as a Global Actor. 2<sup>nd</sup> ed. Abingdon: Routledge, 2006.
8. Dannreuther R., Peterson J. Conclusion: Alliance Dead or Alive? // Security Strategy and Transatlantic Relations / R. Dannreuther, J. Peterson (eds.). L.: Routledge, 2006. P. 178–191.
9. Edwards G. Is There a Security Culture in the Enlarged European union? // The International Spectator. 2006. Vol. 41. No. 3. P. 7–23.
10. Freedman L. The Transformation of Strategic Affairs // Adelphi Paper. No. 379. L.: International Institute for Strategic Studies, 2006. P. 11.
11. Giegerich B. European Security and Strategic Culture. National Responses to the EU's Security and Defence Policy. Baden-Baden: Nomos, 2006. P. 84–85.
12. Gray C.S. Out of the Wilderness: Prime Time for Strategic Culture. Fort Belvoir (Va.): Defense Threat Reduction Agency, 2006.
13. Grevi G. Framing the European Strategic Debate // Studia Diplomatica. 2008. Vol. 61. No. 3. P. 5–18.
14. Matlary J.H. When Soft Power Turns Hard: Is an EU Strategic Culture Possible? // Security Dialogue. 2006. Vol. 37. No. 1. P. 105–121.
15. Heisbourg F. The «European Security Strategy» is not a Security Strategy // A European Way of War / St. Everts et al. (eds.). L.: Centre for European Reform, 2004. P. 27–39.
16. Howorth J. Discourse, Ideas and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy // West European Politics. 2004. Vol. 27. No. 2. P. 211–234.
17. Howorth J. Security and Defence Policy in the European Union. Basingstoke: Palgrave, 2007.
18. Hyde-Price A. European Security in the Twenty-first Century. The Challenge of Multipolarity. L.: Routledge, 2007. P. 38.
19. Kaldor M., Salmon A. Military Force and European Strategy // Survival. 2006. Vol. 48. No. 1. P. 19–34.
20. Keukeleire S., MacNaughtan J. The Foreign Policy of the European Union. Basingstoke: Palgrave, 2008.
21. Major C., Riecke H. Europe's Little Blue Book. More Strategic Debate in the European Union // Internationale Politik (Transatlantic Edition). 2006. Vol. 7. No. 3. P. 44–51.
22. Mayer H., Vogt H. (eds.). A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs. Basingstoke: Palgrave, 2006.
23. Meyer C.O. Theorising European Strategic Culture. Between Convergence and the Persistence of National Diversity // Working Document No. 204. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2004. P. 3.

24. Meyer C.O. The Quest for a European Strategic Culture. Changing Norms on Security and Defence in the European Union. Basingstoke: Palgrave, 2006.
25. Ortega M. Building the Future. The EU's contribution to Global Governance // Chaillot Paper No. 100. Paris: EU Institute for Security Studies, 2007.
26. Rotberg R.I. Strengthening Governance: Ranking Countries Would Help // The Washington Quarterly. 2004. Vol. 28. No. 1. P. 71–81.
27. Strachan H. The Lost Meaning of Strategy // Survival. 2005. Vol. 47. No. 3. P. 33–54.
28. Telò M. Europe: A Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order. Basingstoke: Palgrave, 2006.
29. Toje A. The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal // European Foreign Affairs Review. 2005. Vol. 10. No. 1. P. 117–133.
30. Vaïsse J. Transformational Diplomacy // Chaillot Paper. No. 103. Paris: EU Institute for Security Studies, 2007.
31. Whitman R. Road Map for a Route March? (De-)civilianizing through the EU's Security Strategy // European Foreign Affairs Review. 2006. Vol. 11. No. 1. P. 1–15.
32. Wyllie J.H. Measuring up. The Strategies as Strategy // Security Strategy and Transatlantic Relations / R. Dannreuther, J. Peterson (eds.). L.: Routledge, 2006. P. 165–177.