

ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ

Людмила Хухлындина

До подписания Договора о Европейском союзе координация действий государств в сфере внешней политики осуществлялась в рамках созданной в 1970 г. на основе доклада комитета Давиньона Программы Европейского политического сотрудничества (ЕПС). Она была расширена и усовершенствована Единым европейским актом. Цель деятельности ЕПС состояла в улучшении взаимопонимания между государствами-членами по всем важнейшим вопросам внешней политики, в согласовании их точек зрения и в возможностях выработки более или менее согласованного общего подхода.

Вместе с тем, так как все решения должны были приниматься единогласно, а дискуссии по вопросам безопасности ограничивались политическими и экономическими аспектами, деятельность ЕПС была малоэффективной. Так, после распада Советского Союза политическая координация между государствами-членами свелась к определению общего критерия для официального признания возникших государств. Следует отметить, что государства часто предпринимали односторонние действия, не учитывая общих европейских интересов. Внешняя политика и политика безопасности всегда были теми областями, где государства-члены ревностно охраняли свой суверенитет. Согласование общих интересов затруднялось и тем, что только две страны — Франция и Соединенное Королевство — обладают ядерным потенциалом. Кроме того, не все государства входят в оборонительные союзы. Членами НАТО не являются Ирландия, Швеция, Австрия, Финляндия. Дания, Ирландия и Греция не входят в состав Западноевропейского союза (ЗЕС).

Подписав Маастрихтский договор о создании Европейского союза в декабре 1992 г., главы государств и правительств согласились постепенно развивать общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ). Это предусматривало, помимо дальнейшей экономической интеграции, осуществление внешнеполитической интеграции и совместное решение вопросов, относящихся к безопасности Союза, в том числе и формирование единой оборонной политики, которая могла бы быть преобразована со временем в совместную оборону (Ст. J) ¹. Хотя Маастрихтский договор и упоминал принцип общей внешней политики, тем не менее в нем сохранился принцип согласованности действий.

Целями ОВПБ должны были стать:

- защита общих ценностей, основных интересов и независимости Европейского союза;
- укрепление безопасности Союза и его государств-членов;
- сохранение мира и укрепление международной безопасности в соответствии с принципами Устава ООН, Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. и Парижской хартией 1990 г.;

— содействие международному сотрудничеству; развитие и укрепление демократии, обеспечение соблюдения прав человека и основных свобод.

В качестве перспективных направлений совместных действий были названы процесс ОБСЕ, разоружение и контроль над вооружениями в Европе, нераспространение ядерного оружия, контроль над передачей технологий вооружений третьим странам и контроль над экспортом оружия ².

Этот качественно новый подход затронул целый ряд вопросов политико-военного порядка, ранее не характерных для ЕС.

Отныне ЕС становился центром процесса принятия решений в области европейской внешней политики и безопасности, а фактически бездействовавший ЗЕС (как “неотъемлемая часть Европейского союза”) должен был, с одной стороны, “принимать и проводить в жизнь решения и меры Союза в области обороны”, а с другой — являться “средством укрепления европейской опоры Североатлантического альянса”. На структуры Западноевропейского союза была возложена общая политика безопасности. ЗЕС рассматривался как составная часть процесса развития Европейского союза. В специальной Декларации о роли ЗЕС и его взаимоотношениях с Европейским союзом и НАТО была согласована программа будущего сотрудничества.

За этими качественно новыми подходами стояла попытка ряда европейских государств, и особенно Франции, сделать Европу более независимой в политическом и военном отношении от Соединенных Штатов Америки. Маастрихтский договор недвусмысленно привнес в европейско-американские взаимоотношения элемент серьезности и реализма, который мог бы побудить Европу взять на себя основную ответственность за свою безопасность.

Практическая реализация ОВПБ началась в конце 1993 г., т. е. после ратификации Маастрихтского договора парламентами всех стран-членов ЕС. Но успехи носят единичный характер, затрагивающие не интересы Союза в целом, а интересы престижа. К подобного рода действиям можно отнести инициативу ЕС о принятии Договора о стабильности в Европе в марте 1996 г. По предложению Франции (“инициатива” Балладюра) он был направлен на укрепление принципа нерушимости границ и на урегулирование проблем национальных меньшинств. С этой же целью была учреждена администрация Европейского союза в г. Мостар (Босния и Герцеговина). Среди успехов можно назвать общую позицию Европейского союза в 1995 г. в отношении продления Договора о нераспространении ядерного оружия.

Вместе с тем в процессе осуществления ОВПБ к 1996 г. более явно проявился ряд негативных факторов, препятствующих этой реализации: отсутствие политической воли, трудности с налаживани-

Хухлындина Людмила Михайловна — кандидат исторических наук, доцент кафедры международных отношений, заместитель декана факультета международных отношений Белорусского государственного университета

ем механизма принятия решений, сложные бюджетные процедуры.

Со всей остротой встал вопрос и о взаимоотношениях между ЕС и его военным компонентом — Западно-европейским союзом. Поскольку Маастрихтский договор сделал ЗЕС неотъемлемой частью развития ЕС, одним из ключевых вопросов является, несомненно, уточнение места ЗЕС как силовой европейской опоры НАТО и самостоятельного оборонного компонента Европейского союза. Ввиду того, что его военный механизм по-прежнему организационно не определен, длительный, но во многом бесплодный опыт прошлого продолжает оказывать на ЗЕС паралитическое воздействие.

Государства ЕС так и не смогли достичь консенсуса относительно институционального облика общей политики в области безопасности и обороны (ОПБО), о которой говорилось в Маастрихтском договоре.

Время, на которое выпало начало осуществления ОПБО, носило непростой характер, что является, несомненно, важной причиной затруднения в ее реализации. Эти годы были наполнены политическими событиями, значение которых трудно переоценить. Крушение социалистической системы, ликвидация Варшавского договора и связанные с этим концептуальные и структурные изменения в НАТО, возвестившие эру военно-политического партнерства вместо прежней политики идеологической конфронтации. Создание Совета североатлантического сотрудничества (ССАС) и программы “Партнерство ради мира” (ПРМ) привели к резкому усилению “атлантического” подхода в европейских делах и возвышению НАТО. Из чисто военного блока он трансформировался до уровня военно-политической организации, претендующей на главенствующее положение в общеевропейской системе безопасности.

Неудачи европейцев, пытавшихся посредством ЗЕС решить проблему мирного урегулирования в бывшей Югославии, резко контрастировали с полным успехом США и НАТО в этой области, добившихся от противоборствующих сторон обязательств прекратить военные действия и согласиться с планами послевоенного урегулирования в Боснии (Дейтонские соглашения). Этот факт, а также настоятельные просьбы о приеме в НАТО бывших стран—членов Варшавского договора, стремящихся избавиться от синдрома боязни России, окончательно убедили европейцев в необходимости сохранения этой организации, а вместе с ней и американского присутствия на континенте. Все понимали, что слишком раннее отставание европейских интересов может привести к расколу НАТО. Было также ясно, что положения Маастрихтского договора о формировании ОВПБ и ОПБО были слишком оптимистичными и переоценивали возможности Европы в условиях стремительно меняющейся военно-политической ситуации.

Возникли разногласия между участниками и по вопросу об общности взглядов на ответственность Европейского союза. Англия и Франция по-прежнему сохраняют чувство определенной тоски по былому могуществу. Великобритания пытается восполнить это чувство своими “особыми отношениями с США”. Франция же стремится превзойти США, превратив Европейский союз в великую державу.

Остальные страны к подобным играм относятся с определенной долей безразличия.

Не выработана и общая позиция по вариантам становления единой системы европейской безопасности. Первый вариант, который предложили Финляндия и Швеция, предусматривает, что ЕС ясно определяет оборонные цели, вместе с тем ограничивая их гуманитарными операциями (эвакуация населения, миротворческие операции и управление кризисами в соответствии с международным мандатом). Все члены ЕС, включая нейтральные государства, могут иметь равные права на принятие решений и участие в этих операциях. НАТО же останется гарантом для стран на случай реальной угрозы их безопасности. Главное назначение в таком случае ЗЕС — выполнение решений ЕС.

Франко-германская позиция носит компромиссный характер, соединяя в себе финско-шведские подходы. Она предполагает, что блок НАТО также может и должен быть использован для выполнения задач гуманитарного плана (как, например, Силы по выполнению соглашения, действующие в Боснии). Этот вариант предусматривает растворение в конечном итоге ЗЕС и ЕС, с тем чтобы Европейский союз мог полностью выполнять и оборонные функции в Европе. Это позволило бы Совету Европы издавать директивы о европейских военных операциях. Предполагается укрепление европейской военной промышленности, чьим ядром могло бы стать франко-германское агентство вооружений.

Великобритания разработала третий сценарий для европейской обороны. Британский план предусматривает сохранение существующих институтов. Это означает, что Европейский союз может лишь просить ЗЕС действовать в поддержку политических решений ЕС. Окончательные решения о реализации этих просьб могут принимать только члены ЗЕС. Европейские члены НАТО, не являющиеся членами ЕС, должны принимать такое же участие в принятии решений. ЗЕС мог бы использовать многонациональные тактические силы НАТО, в силу чего отпадет необходимость в создании собственных вооруженных сил. Великобритания и поддерживающие ее Нидерланды и Португалия опасаются, что слишком быстрое усиление ЗЕС с автономным статусом или в качестве “оборонной составляющей ЕС” может обернуться подрывом “атлантической солидарности” и ослаблением роли НАТО³.

Существует предложение и о полной передаче вопросов военной обороны структурам НАТО. Оно предусматривает руководство независимыми миссиями ЕС и принятие решений в рамках структуры североатлантического альянса. Некоторые аналитики считают этот вариант достаточно реальным, особенно в связи с возвращением Франции в лоно НАТО. Правда, официально ни один член Союза, включая США, не поддержал это решение.

Таким образом, предусмотренное Маастрихтским договором проведение в 1996 г. Межправительственной конференции по пересмотру его положений оказалось как никогда кстати. Предстояло не только провести ревизию ОВПБ, но и решить вопрос о будущей роли ЗЕС как оборонном компоненте ЕС. Сам Маастрихтский договор в статье J.4.6. прямо предусматривает необходимость рассмотрения вопроса о месте ЗЕС в ЕС со ссылкой на статью

XII измененного Брюссельского договора. В соответствии с ней в 1998 г. государства—члены ЗЕС получают право денонсировать этот договор и выйти из состава ЗЕС⁴.

14 ноября 1995 г. на Мадридской встрече министров иностранных дел и министров обороны стран—членов ЗЕС был одобрен документ, своеобразная программа действий европейских государств по созданию новой европейской структуры безопасности — “Европейская безопасность: общая концепция 27 стран ЗЕС”. В нем излагались предложения этой организации к Межправительственной конференции 1996 г. Здесь, в частности, подчеркивалась необходимость дальнейшего развития концепции европейской обороны и безопасности в соответствии с положениями Договора о ЕС, оговаривавшая возможность более широкого использования НАТО для решения чисто европейских военных проблем при сохранении принципа консенсуса⁵.

В документе давалась общая характеристика деятельности различных государств в деле поддержания безопасности, назывались новые элементы, могущие привести к нарушению равновесия, как то: потенциальные вооруженные конфликты, распространение оружия массового уничтожения, международный терроризм, организованная преступность, наркобизнес. После анализа ситуации в России и Украине документ содержал положения, посвященные Беларуси. В пункте 83 “Беларусь и Молдова” говорилось, что “эффективные экономические и политические преобразования в этих странах являются важным элементом европейской безопасности... Сотрудничество с этими странами является важным для стран ЗЕС”⁶.

Вместе с тем по вопросу о будущем взаимоотношений между ЗЕС и ЕС на Мадридской встрече проявились два различных подхода. С одной стороны, Франция, Германия и ряд других стран континентальной Европы предлагали разработать процедуры постепенного структурного слияния ЗЕС и ЕС со следующими вариантами:

1) ЕС прямо контролирует ЗЕС, который после денонсации Брюссельского договора в 1998 г. превращается в неотъемлемый компонент ЕС;

2) ЕС, по мере необходимости, поручает ЗЕС решение тех или иных военных вопросов, т. е. осуществляет общее руководство деятельностью в области военной политики.

С другой стороны, Великобритания настаивала на том, чтобы ЗЕС оставался автономной организацией. В своих отношениях с Европейским союзом он не должен руководствоваться директивами Совета ЕС, который не имеет ни практического опыта, ни квалифицированного персонала в военной области. Принимать конкретные решения по вопросам безопасности и обороны должны сами государства—члены ЗЕС на межправительственном уровне. Одновременно Западноевропейский союз должен продолжать активный поиск новых форм развития сотрудничества по вопросам обороны с ЕС, НАТО, ОБСЕ и другими форумами. Такая позиция могла ставить под сомнение целесообразность развития тезиса о единой оборонной политике, которая может привести к единой обороне.

Подход Великобритании как бы синтезировал два ключевых момента. Во-первых, положительный

и миролюбивый имидж ЕС в мире мог приобрести “пороховой налет”, быть скомпрометирован привлечением в него военного аспекта и, учитывая тесную сцепку ЗЕС с НАТО, вызвать столь же бурную негативную реакцию с Востока, какая имела (и имеет) место на решение о расширении НАТО. Во-вторых, западная военно-политическая структура (НАТО, ЕС плюс ЗЕС), особенно в связи с расширением ЕС за счет нейтральных стран (Швеции, Австрии и Финляндии), представляла бы теперь систему шестеренок, которые во многих местах просто не сцепливаются. Три новых вышеупомянутых члена ЕС не являются членами НАТО и ЗЕС. Члены НАТО Исландия, Норвегия и Турция не входят в ЕС и являются лишь ассоциированными членами ЗЕС (т. е. принимают полное участие в работе его органов, имеют право выступать, но не могут блокировать консенсусное решение полноправных членов). Дания — член НАТО и ЕС и Ирландия — член ЕС, но не член НАТО, являются лишь наблюдателями в ЗЕС (могут посещать совещания ЗЕС, приглашаться в рабочие группы и выступать по просьбе).

В этих условиях достижение цели полной интеграции ЗЕС в ЕС подразумевало бы, в частности, денонсацию в 1998 г. Брюссельского договора и передачу его функций в новую оборонную структуру ЕС. Это также сопряжено с необходимостью рассмотрения вопроса о степени вовлеченности таких членов ЕС, как Австрия, Швеция, Финляндия, Ирландия, в решение военных проблем, стоящих перед Европейским союзом, к чему они были не готовы или же готовы в различной степени. Великобритания, в свою очередь, не намерена обсуждать ядерные аспекты европейской обороны в рамках ЕС. Это мотивировалось нецелесообразностью привлечения к такому щекотливому вопросу абсолютно всех членов ЕС и явным нежеланием делиться своими специфическими военными секретами со странами, не входящими ни в ЗЕС, ни в НАТО (полноправным членом ЗЕС может быть, как известно, только полноправный член НАТО).

В январе 1997 г. в Брюсселе прошла конференция по вопросам будущего европейской безопасности в свете процессов расширения НАТО и ЕС. Выступая на ней, посол США в НАТО Роберт Хантер заявил, что “если эти процессы взаимно не будут усиливать друг друга, то мы не добьемся успеха”. Он подчеркнул, что США рассматривают себя в качестве “европейской державы” и “если мы даем согласие на проведение какой-то операции ЗЕС, это означает согласие НАТО”. В то же время он отметил, что если ЕС будет давать инструкции ЗЕС проводить операции с участием стран—нечленов НАТО, то это представит “серьезную проблему для США”⁷.

Нет сомнения в том, что США относятся с определенной долей настороженности к попыткам европейских стран укрепить свою ОПБО через активизацию деятельности ЗЕС. Однако тот факт, что на Совете НАТО в Берлине в июне 1996 г. они вынуждены были дать согласие на использование вооруженных сил и инфраструктуры альянса для проведения операций под эгидой ЗЕС, свидетельствует о том, что Вашингтону приходится считаться с реалиями укрепляющейся интегрирующейся Европы.

Таким образом, Межправительственная конференция ЕС в 1996—1997 гг. должна была либо предусмотреть разработку дополнительного Протокола по вопросам обороны к Договору о ЕС для его подписания заинтересованными государствами, либо включить положения об общей обороне в пересмотренный текст Договора о ЕС с возможностью оговорок для незаинтересованных стран. Так или иначе, это вряд ли могло способствовать формированию общей оборонной политики и тем более возможному преобразованию ее в общую оборону. По мнению экспертов, в силу этих соображений Межправительственная конференция вряд ли могла на том этапе принять решение об интеграции или постепенном слиянии ЗЕС и ЕС. По мнению бывшего Генерального секретаря Западноевропейского союза Жозе Кутилейру (Португалия), результаты Конференции трудно было предсказать. Ясно лишь одно: вопрос о взаимоотношении ЕС и ЗЕС должен решаться как можно оперативнее, ибо, как считают западноевропейские стратеги, строительство объединенной Европы будет оставаться незавершенным до тех пор, пока оно не будет включать безопасность и оборону.

Используя свое положение председателя в ЗЕС в 1996 г., Великобритания активно стремилась убедить европейских партнеров, и прежде всего Францию, в необходимости закрепления за Западноевропейским союзом статуса автономной структуры в рамках западноевропейской системы безопасности, а не в рамках ЕС. Эти усилия нельзя расценивать как утопические, учитывая принятое в середине января 1996 г. Францией решение о возвращении после 30-летнего перерыва во многие комитеты военной структуры НАТО и ее предложение своим союзникам по НАТО начать политический диалог о роли ядерного оружия в обеспечении европейской безопасности. С тех пор, как генерал Шарль де Голль отдал в 1966 г. распоряжение о выходе Франции из военной организации НАТО, ни одно французское правительство не обсуждало в Брюсселе проблемы ядерных сил.

Разумеется, Париж не намерен отказываться от своей ведущей роли в ЗЕС. Однако он, видимо, понял, что атлантическая и европейская оборона должны идти рука об руку и резкий перекося в европейскую сторону может привести к разрыву с США и Канадой, вызвав, таким образом, ослабление НАТО и западноевропейской системы безопасности в целом. Основной тезис французов теперь таков: становление самостоятельной европейской оборонной политики должно вестись параллельно процессу самообновления НАТО.

На межправительственной конференции ЕС (1996—1997 гг.) Франция, Германия, Италия, Бельгия и Люксембург представили проект “О постепенной интеграции ЗЕС в ЕС”. Он предполагал поэтапное, в течение 10 лет, полномасштабное слияние этих организаций. Проект был отклонен прежде всего из-

за противодействия со стороны Великобритании. По мнению британского премьера Тони Блэра, подобная идея ослабит европейскую безопасность, подорвав оборонный союз Европы и США в рамках НАТО⁸. На саммите в Амстердаме было принято решение о сохранении автономии ЗЕС, но при сохранении перспективы интеграции Западноевропейского союза в Европейский союз. При этом в специальном протоколе оговаривалось, что в течение года после вступления его в силу (2 октября 1997 г.) ЕС и ЗЕС предпримут меры по укреплению взаимного сотрудничества.

Подобное решение к тому времени уже принял и сам Западноевропейский союз. В Брюссельской декларации ЗЕС, принятой на чрезвычайном заседании Совета министров этой организации в июле 1997 г., было зафиксировано право ЕС поручать ЗЕС вырабатывать и претворять в жизнь решения, “имеющие оборонные аспекты”⁹. По настоянию немецкой и французской сторон в Амстердамский договор было включено положение о том, что Европейский совет может без созыва новой правительственной конференции вырабатывать совместную политику в области обороны. В случае единогласного принятия решения оно передается в национальные парламенты для ратификации¹⁰.

Итогом правительственной конференции стало значительное расширение руководящих полномочий Европейского совета. Так называемые Петербургские задачи Западноевропейского союза (гуманитарные и спасательные акции, задачи по сохранению мира и военные операции в очагах кризисов, включая миротворческие мероприятия) были включены в Договор о Европейском союзе. В соответствии с решениями Амстердамского саммита обе организации приступили к созданию Группы политического планирования и раннего уведомления. Перед нею стоят задачи отслеживать ситуации, имеющие отношения к совместной внешней политике и политике в области безопасности ЕС; анализ национальных интересов государств—членов ЕС и ЗЕС и их влияние на формирование ОВПБ и ОПБО.

Проблемы, с которыми сталкивается Европа и весь мир в конце XX в., носят глобальный характер. Их разрешение возможно при условии выработки общей стратегии, ни одна из сторон не способна защищать свои национальные интересы без взаимодействия с другими странами. Объединенная Западная Европа представляет собой достаточно влиятельного участника международных отношений. Вместе с тем ее экономическое влияние далеко не соответствует ее экономическому и торговому весу. Предпринимающиеся попытки формировать общую внешнюю политику и политику безопасности показывают: чтобы Евросоюз смог полностью использовать свое влияние, требуется объединить аналитические ресурсы, улучшить процедуры принятия решений, выступать единым фронтом на международной арене и повысить сплоченность внешних действий.

¹ Treaty on European Union // Europe. N 1759/60. 07.02.1992. P. 31.

² Европейская интеграция. М., 1996. С. 78—82.

³ В. Чернега. Западноевропейский союз в тени НАТО // Международная жизнь. 1998. № 8. С. 58.

⁴ Western European Union. Brussels Treaty: Texts of the Treaty and the Protocols. WEU, Brussels, March 1995. P. 6.

⁵ WEU Contribution to the European Union Intergovernmental Conference of 1996. WEU Council of Ministers. Madrid, 14 November 1995. P. 8—9.

⁶ European Security: a common concept of the 27 WEU Council of Ministers. Madrid, 14 November 1995. P. 17, 29, 30.

⁷ Atlantic News. N 2887, 24 January 1997. P. 3.

⁸ Минеев А. Амстердамский саммит ЕС и споры вокруг интеграции // Компас. 1997. № 27. С. 21.

⁹ В.Чернега. Указ. соч. С. 59.

¹⁰ Internationale Politik. 1997. № 11. С. 24.

SUMMARY

The article "The European Union Security and Defence Policy" deals with two European Union's approaches towards the unified foreign policy and security. The promising areas for collective action are the OSCE process, disarmament and arms control in Europe, non-proliferation of nuclear weapons, control of arms technology transfer to third countries and arms export control.

This qualitatively new approach which is reflected in the Maastricht Treaty concerns a large range of political and military issues which have never been characteristic of the EU before. Now it is the EU which is becoming the centre of decision-making in European foreign policy, whereas the Western European Union (WEU) (as an integral part of EU), which has been inactive, is "to make and to enforce the decisions and measures of the Union in the area of defence" on the one hand, and, on the other, to be a means of consolidating the European pillar of the North Atlantic Alliance. The WEU structures are trusted with the unified security policy and the EU evolution.

Concurrently, the article analyzes various positions regarding the issues of the EU and WEU integration and different versions of the development of a single unified system of European security (Finnish-Swedish, French-German and British approaches).

The results of the EU intergovernmental conference of 1977 and the Amsterdam summit are considered as well. It is stressed that as an outcome of the intergovernmental conference the commanding competence of the European Council has been enhanced. The so-called Petersborough objectives of the WEU (humanitarian and rescue actions, peacekeeping and military actions in crisis areas, including peace establishing measures) were inserted into the European Union Treaty as well.

The article concludes that the present attempts to mould a common foreign and security policy demonstrate that for the EU to realize its full influence it should be necessary to pool the analytic expertise resources, to improve the decision-making procedures, to present a common front in the international arena and to consolidate their international action.