

УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ РАН

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ

Ответственные редакторы:

Н.К. Арбатова

А.М. Кокеев

Москва
ИМЭМО РАН
2011

УДК 339.923:061.1ЕС
ББК 65.6 (4)
Европейски 244

Серия “Библиотека Института мировой экономики и международных отношений”
основана в 2009 году

Авторы:

д.п.н. Арбатова Н.К. (Введение, Заключение, ч.І гл.1, ч.ІІ гл.4),
к.п.н. Уткин С.В. (Заключение, ч.І гл.2), к.п.н. Соколова П.С. (ч.І гл.2),
к.и.н. Андреева Т.Н. (ч.ІІ гл.1), Терентьев А.А. (ч.ІІ гл.1),
к.и.н. Кокеев А.М. (ч.ІІ гл.2), к.и.н. Зуева К.П. (гл.3),
к.и.н. Черкасова Е.Г. (гл.5), к.и.н. Воронов К.В. (гл.6)

Отв. редакторы – д.п.н. Н.К. Арбатова, к.и.н. А.М. Кокеев

Европейски 244

Европейский Союз и региональные конфликты / Отв. ред. – Н.К. Арбатова,
А.М. Кокеев. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – 143 с.

ISBN 978-5-9535-0303-7

В данной монографии анализируется концептуальная, институциональная и политическая эволюция Европейского Союза в кризисном регулировании, приоритетность тех или иных региональных конфликтов для ЕС, его взаимодействие с основными международными организациями и партнерами в предупреждении и разрешении конфликтных ситуаций. Большое внимание уделено страновому аспекту кризисной проблематики, выработке общей миротворческой линии ЕС как особого центра «мягкой силы», а также легитимности, эффективности и перспективам миротворческих операций Евросоюза. Издание предназначено для исследователей, преподавателей, аспирантов, студентов, а так же широкого круга читателей, интересующихся современными тенденциями развития европейской политики. Авторами сборника являются сотрудники Отдела европейских политических исследований Института мировой экономики и политики РАН.

European union and regional conflicts

The focus of this monograph is conceptual, institutional, and practical political evolution of the European Union in the sphere of crisis management. The book identifies EU priorities in dealing with conflicts, and analyzes its interaction with partner countries as well as with international organizations in conflict prevention and resolution. The issue also includes analyses of the EU member states' approach towards regional conflict resolution and developing a common EU approach to peacekeeping as a center of “soft power.” Special attention is attracted to the problem of legitimacy, efficiency, and prospects of EU operations. This publication is intended for researchers, teachers, students, post-graduates, as well as for a wide range of readers who are interested in contemporary trends of European policy development. Contributors of this collective monograph are research-fellows of the Department of European Policy Studies of the Institute of World Economy and International Relations of Russian Academy of Sciences.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0303-7

© ИМЭМО РАН, 2011

Оглавление

Введение	5
Часть I УЧАСТИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В УРЕГУЛИРОВАНИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА	
Глава 1. Европейский Союз и кризисное регулирование.....	6
Глава 2. Операции Европейского Союза в конфликтных регионах	23
Часть II СТРАНЫ ЕС И РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ	
Глава 1. Великобритания	52
Глава 2. Германия	70
Глава 3. Франция.....	85
Глава 4. Италия	100
Глава 5. Испания	110
Глава 6. Страны Северной Европы.....	124
Заключение	141

Введение

С принятием Лиссабонского Договора Европейский Союз позиционирует себя как автономный центр силы в международных отношениях, способный самостоятельно отвечать на такие вызовы международной и европейской безопасности как региональные конфликты. Данное исследование анализирует концептуальную и институциональную эволюцию Европейского Союза в кризисном регулировании, приоритетность тех или иных конфликтов для ЕС, его взаимодействие с основными международными организациями и партнерами в предупреждении и разрешении конфликтов. Особое внимание уделяется проблеме легитимности миротворческих операций ЕС.

В публикуемом исследовании представлены также подходы отдельных стран-членов Евросоюза к урегулированию региональных конфликтов. Эти подходы определяются сложной взаимосвязью между стратегическими целями ЕС и национальными интересами, борьбой основных политических сил в этих странах. Анализ соотношения между «общим и особенным» в политике отдельных стран важен для понимания перспектив Европейского Союза в урегулировании региональных конфликтов, поскольку в многополярном мире только единый ЕС может эффективно проводить политику многостороннего сотрудничества со своими партнерами в предупреждении и разрешении конфликтов.

Часть I

УЧАСТИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В УРЕГУЛИРОВАНИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Глава 1. Европейский Союз и кризисное регулирование*

Миротворчество играет важную роль в многогранной деятельности Европейского Союза. Осуществляя миротворческие операции, ЕС выступает как один из важнейших международных центров силы в урегулировании региональных конфликтов, в обеспечении европейской и международной безопасности. Кроме того, миротворчество изначально являлось катализатором процессов европейской интеграции, важнейшим системообразующим фактором в формировании Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) ЕС (первоначально, до принятия Лиссабонского договора в 2009 г., Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО)). Кельнский и Хельсинкский саммиты ЕС, состоявшиеся в 1999 г. и давшие новый импульс развитию ЕПБО, были ориентированы на создание самостоятельной военной структуры ЕС, прежде всего, для осуществления так называемых «петербургских миссий».¹

ЕС накопил существенный опыт прямого участия в урегулировании конфликтов, как в качестве участника дипломатических переговоров (Контактная Группа по бывшей Югославии, в международном квартете по Ближневосточному урегулированию, в формате «5+2» по проблеме Приднестровья и т.д.), так и организатора миротворческих усилий непосредственно в зоне конфликта. С 2003 г. Евросоюзом было развернуто 25 миротворческих операций, включая 17 гражданских или смешанных гражданско-военных операций, 9 из которых осуществляются по сей день.² Исключительно военный характер носят только операция «Алтея» в Боснии и Герцеговине, где ЕС взял на себя функции, ранее выполнявшиеся НАТО, и «Аталанта», проводящаяся с 2008 г. против сомалийских пиратов в Аденском заливе.

Общие принципы проведения операций и миссий под руководством ЕС, а также порядок задействования сил и средств стран-участниц, регламентируются Европейской стратегией безопасности (2003), Амстердамским договором (1997), Петербургской (1994) и Хельсинкской (1999) декларациями. Кроме того, вопросы взаимодействия ЕС с другими международными организациями при проведении миротворческих и гуманитарных операций регулируются пакетом соглашений с НАТО «Берлин Плюс» (1996), совместной декларацией ЕС и ООН о сотрудничестве в области предотвращения и урегулирования кризисов (2003) и другими документами.³

*Арбатова Надежда Константиновна, д.полит.н., зав. отделом.

¹Миссии гуманитарного характера, порученные ЗЕС в 1992 г. его членами на конференции в Петербурге, по оказанию помощи и эвакуации лицам, находящимся в опасности, по сохранению и восстановлению мира, в случае необходимости и силой оружия.

²EU crisis management: institutions and capabilities in the making. (http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni_E_19.pdf).

³См.: Благовещенский А., Рышковский В. Операции и миссии Европейского Союза. // Зарубежное военное обозрение. 2008. №7.

Концептуальная основа

Принятая в ЕС модель «всеобъемлющей безопасности» предполагает не только урегулирование конфликтов, но и их предотвращение. Она включает широкий спектр миротворческой деятельности – классические миротворческие операции, полицейские операции, утверждение верховенства закона, реформу в сфере безопасности и постконфликтное хозяйственное восстановление и строительство демократических институтов.⁴

В Европейской стратегии безопасности (ЕСБ), принятой ЕС в 2003 г., были определены основные угрозы, намечены стратегические цели, а также уточнены и дополнены «петербургские миссии». Региональные конфликты выделяются в качестве одной из главных угроз европейской безопасности: «Проблемы, аналогичные кашмирской, конфликтам в районе Великих озер, на Корейском полуострове прямо или косвенно затрагивают интересы Европы, точно так же как и более близкие к ней очаги конфликтов, прежде всего, ближневосточного. Сопровождающиеся применением насилия или зашедшие в тупик конфликты, постоянно сохраняющиеся у наших границ, являются угрозой региональной стабильности».⁵ Региональные конфликты зачастую могут привести «к экстремизму, терроризму, провалу государственности; они создают условия для формирования организованной преступности и способны подогреть потребность к овладению оружием массового поражения».⁶

В документе особый акцент делается на политические меры для разрешения конфликтов, отмечается, что «наиболее практичным подходом представляется иногда обращение к корням застарелых региональных конфликтов». При этом признается, что могут потребоваться и военные меры, и действенная работа полиции. Экономические инструменты служат целям хозяйственного восстановления, а гражданская помощь в разрешении кризиса помогает восстановить гражданское правление.⁷

Названная стратегия сохраняет свою актуальность и по сей день. 11 декабря 2008 г., после кавказского кризиса, Европейский совет принял Доклад о реализации ЕСБ под названием «Обеспечение безопасности в меняющемся мире». Многие в ЕС рассматривали вариант пересмотра самой Стратегии, но Европейский совет решил оставить ее текст нетронутым из опасения, что дебаты приведут к серьезным расхождениям, особенно в отношении России. В результате, ЕСБ была дополнена новыми вызовами безопасности, в частности, проблемами кибербезопасности, энергетической безопасности и изменения климата, которые были отнесены к нетрадиционным угрозам. Решение этих проблем возможно, по мнению ЕС, только в формате многостороннего сотрудничества.

Иными словами, если в ЕСБ изложена и концепция, и амбициозная внешнеполитическая повестка дня ЕС, то оценка ЕС в отношении их результатов выражена в Докладе 2008 г.: «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».⁸ Фактически было признано, что Европейский совет не обеспечил

⁴EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making. Ed. by E. Greco, N.Pirozzi, S.Silvestri. / Quaderni IAI. 2010. №19.

⁵Безопасная Европа в мире, который должен стать лучше. Европейская стратегия безопасности. (www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIRU.pdf).

⁶Там же. С.5.

⁷Там же. С.8.

⁸Основы обновленной Европейской стратегии безопасности. (http://alleuropa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1251).

создание требуемого механизма для активной реализации стратегии и связи между ЕСБ и процессом принятия решений. Стратегические цели остались прежними и были подтверждены в Докладе 2008 г., в котором, однако, сохранилась неясность относительно путей решения конкретных проблем.

Географические приоритеты

Хотя декларируемая обеспокоенность ЕС последствиями региональных конфликтов не ограничивается географически близкими областями и носит глобальный характер, все же приоритетное значение для ЕС имеют открытые или латентные конфликты на европейском континенте и в сопредельных регионах: на постсоветском пространстве, Западных Балканах, на Ближнем и Среднем Востоке. В ЕС имеется неразрешенный конфликт непосредственно на территории одного из его государств-членов – Республики Кипр. С точки зрения здравого смысла, именно этот конфликт должен был бы быть главным приоритетом в кризисном регулировании Европейского Союза. Однако решение кипрской проблемы из-за сохраняющихся греко-турецких противоречий представляется наиболее сложной задачей, поскольку условие для его гипотетического решения – предоставление членства в ЕС Турции вместо обещанного ей «привилегированного партнерства» – в обозримом будущем невыполнимо. Признание тремя ведущими странами ЕС – Германией, Францией и Великобританией – провала «мультикультурного проекта» в Европе отодвигает решение кипрской проблемы на неопределенную перспективу.

Географическое распределение миссий ОПБО также отчетливо демонстрирует не только приоритеты ЕС в вопросах региональных конфликтов, но и реальные возможности для проведения миротворческих операций – это, прежде всего, Балканы и Африка. Западные Балканы фактически стали зоной особой ответственности ЕС за постконфликтную стабилизацию этого региона. Создание «архитектуры мира и безопасности» в Африке ЕС рассматривает не только как моральный императив, но и как практическую возможность для укрепления и развития ОВПБ/ОПБО. При этом особый интерес к Африке объясняется и практическими интересами. В частности, ЕС стремится не допустить чрезмерного обострения обстановки в беднейших странах континента, что, в свою очередь, может привести к потере контроля над ситуацией в бывших колониях, затруднению доступа к источникам дешевого сырья, а также к росту потока мигрантов, направляющихся в Европу.⁹

Конфликты на пространстве СНГ, прежде всего, приднестровская проблема, вызывают растущую обеспокоенность Европейского Союза, поскольку находятся в непосредственной близости от его границ. Однако в практическом плане у ЕС нет возможностей для проведения миротворческих операций в горячих точках этого региона, находящегося в зоне ответственности миротворческих сил СНГ. ЕС вместе с США присутствует здесь в качестве наблюдателя на переговорах в формате «5+2» и в рамках миссии по приграничной помощи Молдове и Украине. Кавказский кризис, в котором в августе 2008 г. столкнулись Россия и Грузия, вновь привлек внимание ЕС к «замороженным конфликтам» на территории СНГ и к необходимости конструктивного сотрудничества с Россией по этим вопросам. Приднестровская проблема обсуждалась на различных уровнях отношений России и ЕС, включая неофициальные мини-саммиты (Довиль, 2010) и двухсторонние встречи.

⁹См.: Благовещенский А., Рышковский В. Указ. соч.

Конфликты в Афганистане и в Ираке, существенно отличающиеся по своим корням, находятся в сфере особого внимания Европейского Союза. Проблема Афганистана, как и проблема Кипра, является в значительной степени порождением «холодной войны», после окончания которой афганская проблема неоднократно меняла формы. После террористических актов в США 11 сентября 2001 г. она приобрела форму борьбы с международным терроризмом. В военной операции в Афганистане в соответствии с мандатом ООН страны ЕС участвуют в Международных силах содействия безопасности (МССБ) под руководством НАТО с августа 2003 г. В 2007 году Европейский Союз приступил к проведению полицейской миссии в Афганистане, целью которой является оказание помощи правительству страны в формировании системы правоохранительных органов.

Конфликт в Ираке имел совершенно иную подоплеку – свержение режима Саддама Хусейна под предлогом поиска оружия массового уничтожения. Военная интервенция США в Ираке 2003 г. расколола ЕС. Крупнейшие страны Евросоюза, Франция и Германия, отказались участвовать в коалиционных силах в Ираке, посчитав, что возглавляемая США военная операция против режима Саддама Хусейна не имеет под собой достаточных оснований. Последующие события в Ираке доказали правоту этих стран, солидаризовавшихся с Россией по данному вопросу. Более того, стало очевидно, что военная операция США и их союзников ослабила антитеррористическую операцию в Афганистане. Тем не менее, в июле 2005 года ЕС развернул в Ираке миссию (EUJUST LEX) по обеспечению правопорядка и помощи в подготовке кадров для органов правосудия, полиции и пенитенциарных заведений.

Европейский Союз обеспокоен потенциальными конфликтами на Корейском полуострове, а также возможностью конфликта вокруг ядерной программы Ирана. Франция, Великобритания и Германия вместе с США, Россией и Китаем участвуют в качестве международных посредников в переговорах с официальным Тегераном по урегулированию иранской ядерной проблемы. «Шестерка» с 2003 года совместно с МАГАТЭ добивается от Ирана приостановки работ по обогащению урана, которые могут представлять угрозу режиму ядерного нераспространения.

Развитие военного потенциала ЕС

Франко-британский саммит в Сан-Мало (декабрь 1998 г.) явился поворотным моментом в формировании политики безопасности и обороны на уровне ЕС, когда две ведущие страны пришли к выводу о необходимости обретения Евросоюзом способности к автономным действиям на основе эффективных вооруженных сил, механизмов их использования и готовности применить их. Катализатором этого процесса послужил опыт конфликтов на территории бывшей Югославии, продемонстрировавший, что Европа, располагавшая вооруженными силами в 1 млн. 800 тыс. чел., не смогла эффективно использовать этот потенциал. С одной стороны, эти силы были плохо приспособлены к реагированию на кризисные ситуации, с другой стороны, просто не существовало механизма для формирования вооруженных сил ЕС.

Идея совместной Европейской политики безопасности и обороны документально была оформлена на Кельнском саммите в июне 1999 г., а решения о её военной составляющей были приняты на Хельсинкском саммите в декабре 1999 г. Там Европейский совет принял основополагающую цель (headline goal) по развитию военных возможностей для проведения операций ЕС по управлению кризисами. Государства-члены Евросоюза поставили перед собой цель быть в

состоянии к 2003 г. обеспечить развертывание и содержание вооруженных сил численностью в 50-60 тыс. человек. В 2003 г. начинается практический этап воплощения ЕПБО в жизнь. ЕС приступает к непосредственному осуществлению миротворческих операций и принимает Европейскую стратегию безопасности. В январе 2003 г. Евросоюз взял на себя осуществление Полицейской миссии в Боснии и Герцеговине, которую раньше на протяжении почти семи лет осуществляла Организация Объединённых Наций. В марте 2003 г. Европейский Союз приступил к первой в своей истории военной миротворческой операции «Конкордия» в Македонии, которая завершилась в конце того же года и была заменена полицейской операцией «Проксима». В июне 2003 г. Европейский Союз предпринял свою первую военную операцию за пределами Европы – в Демократической Республике Конго, где разгорался вооружённый конфликт. В этой операции, названной «Артемис», было задействовано около 2 тысяч военнослужащих, в основном французских, а также ещё из полутора десятков стран. Операция была успешно завершена к сентябрю 2003 года. Таким образом, был дан мощный старт миротворческой деятельности Евросоюза.

Вместе с тем, к 2003 г. стало очевидно, что «Хельсинкская основополагающая цель» так и не была достигнута. Из общей численности вооруженных сил государств Европейского Союза (1 млн. 800 тыс. военнослужащих) изначально предполагалось выделить в корпус быстрого развертывания примерно 200 тысяч чел. (чуть больше 10%) с тем, чтобы иметь возможность развернуть «на поле действий» до 60 тысяч, т.е. всего 3% от общей численности вооруженных сил. Но и это крайне неэффективное использование военного ресурса оказалось непосильной задачей.

В период иракского кризиса в апреле 2003 г. Германия, Франция, Бельгия и Люксембург, не поддержавшие военную акцию США, приняли декларацию, в которой предлагалось создать Европейский союз безопасности и обороны (ЕСБО). Предполагалось, что ЕСБО будет построен по принципу добровольного «продвинутого» сотрудничества тех государств, которые будут готовы идти быстрее и дальше в укреплении взаимодействия в сфере обороны.¹⁰ Эти предложения вызвали бурную реакцию не только в США, но и внутри ЕС, где отнюдь не было единства по вопросу форсированного создания собственного военного потенциала. Тем не менее, компромиссное решение было найдено, что в значительной степени продвинуло формирование оперативных сил ЕС и укрепило его сотрудничество с НАТО в области обороны.¹¹

Новая «Основополагающая цель 2010» была принята на саммите ЕС в 2004 г. В отличие от «Хельсинкской основополагающей цели» она была сфокусирована на качественной стороне военных возможностей ЕС, на формировании мобильных вооруженных сил, способных быстро реагировать на новые угрозы. Кроме того, она была попыткой связать развитие новых военных возможностей ЕС с его первым опытом в проведении миротворческих операций и концептуальными и институциональными нововведениями – Европейской стратегии безопасности и Европейским оборонным агентством. Вместо объединенного армейского корпуса Евросоюз сделал упор на создание мобильных частей численностью около 1500 чел. в каждой, получивших наименование «боевых групп» (battle groups). Эти части могли создаваться либо одной страной-членом ЕС, либо совместно несколькими странами, причем во взаимодействии с Силами быстрого реагирования НАТО (NATO Response Force – NRF). В основном это были формирования сухопутных войск, подготовленные и оснащенные для возможного развертывания в

¹⁰См.: Conclusions of the Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxembourg and Belgium on European defence. Brussels. 29.04.2003.

¹¹Бабынина Л. Дифференциация в рамках ОВПБ/ЕПБО Евросоюза. // Обозреватель. 2010. №4. С.66.

течение 10-15 дней и для ведения самостоятельных действий сроком до 120 дней. Всего предполагалось создать около 10 таких групп. Командование и контроль должны были обеспечиваться оперативными штабами. В качестве примера многонационального контингента можно назвать «Северную боевую группу», возглавляемую Швецией. Ее численность – около 2,5 тыс. человек. 80% личного состава, почти все боевые силы и штаб группы, обеспечивает Швеция. Финляндия выделяет 200 человек: минометный взвод, картографов, силы радиационной химической и биологической защиты. Норвегия и Ирландия – по 150 и 80 человек соответственно для медицинского обеспечения. Эстонцы – два взвода (45-50 чел.) с задачами обеспечения охраны и безопасности.¹²

Создание «боевых групп» считается главным успехом в развитии военного потенциала ЕС. По мнению экспертного сообщества Евросоюза, они повысили уровень сотрудничества между государствами-членами ЕС. «Боевые группы» ЕС внесли существенный вклад в трансформацию его военного потенциала, однако он оставался ограничен слишком малой частью вооруженных сил, принимавших в них участие. Кроме того, минимальный критерий участия был размыт, что позволяло каждому государству ЕС участвовать в военных операциях, и снижало эффективность всех формирований. Как отмечают эксперты, ЕС предпочитает организовывать «боевые группы» по принципу *ad hoc*, и, по существу, они еще не были использованы при подготовке операций последнего времени.¹³ Миротворческие контингенты ЕС формируются по-прежнему на национальной основе, и состав участников миссий отличается в каждом конкретном случае.

Многие рассматривают «боевые группы» как прообраз Европейских вооруженных сил, создание которых поддерживается ведущими странами ЕС, прежде всего, Германией, Францией и Италией. Но на сегодняшний день «боевые группы» ЕС - скорее проект виртуальный, чем практический. Как показывает практика участия европейских стран в операциях НАТО, боеспособность их вооруженных сил низка. Они полностью зависят от США в плане средств боевого обеспечения – разведки, связи, управления, радиоэлектронной борьбы, тылового снабжения и глобальных перебросок с применением транспортной авиации. Кроме того, европейские страны имеют крайне ограниченные возможности по комплексному применению высокоточного оружия, где они также почти полностью зависят от американцев.¹⁴

Эффективность Европейского оборонного агентства (ЕОА), которое было основано в 2004 году, также оказалась весьма ограниченной. Первоначально имея очень широкий мандат (предоставление помощи странам-членам ЕС в усовершенствовании европейских оборонных возможностей и кризисного управления, поддержка европейской политики в сфере обороны и безопасности), ЕОА вскоре почувствовало давление со стороны государств-членов ЕС, не желавших пускать агентство за «стены», ограждавшие их военную промышленность. Определенными достижениями можно считать установление более тесных связей между ЕОА и Европейской Комиссией, принятие в 2006 г. «Кодекса поведения», поощряющего международные тендеры в сфере закупки вооружений и создание Объединенной инвестиционной программы в научно-технической сфере.

С принятием Лиссабонского договора в 2009 г., ЕС сделал шаг в развитии ОПБО, хотя в главном она осталась в компетенции межправительственного

¹²Михайлов В. У Евросоюза – призывной возраст. // Независимое военное обозрение. 02.04.2010. (http://nvo.ng.ru/forces/2010-04-02/1_eurounion.html).

¹³См.: Major C., Möllingm C. EU-Battle groups. Bilanz und Optionen zur Weiterentwicklung europäischer Krisenreaktionskräfte. (http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7371).

¹⁴См.: Михайлов В. Указ. соч.

сотрудничества. Вместе с тем Лиссабонский договор породил и определенные сомнения. Во-первых, сказалась десятилетняя усталость (ESDP fatigue) политиков от попыток позиционирования ОПБО как движущей силы углубления европейской интеграции. Во-вторых, сохранялась неопределенность относительно роли ЕС как актора в сфере европейской безопасности. В-третьих, ОПБО не создала так называемого побочного эффекта, и миротворческие миссии не приобрели стратегического значения в смысле их соответствия целям ЕСБ.¹⁵ Тем не менее, Лиссабонский договор создал механизм постоянного структурного сотрудничества в вопросах обороны. Согласно новым положениям, государства-члены ЕС, которые «имеют более высокий военный потенциал и приняли на себя более жесткие обязательства с целью выполнения максимально сложных миссий»,¹⁶ могут создавать «продвинутую» группу в данной области. Таким образом, осуществление миссий и операций ЕС возможно не полным составом государств-членов, а только теми, кто желает принять в них участие и располагает необходимым потенциалом. Точно так же государства-члены ЕС могут на базе ЕОА создавать продвинутые группы для реализации различных проектов в области развития военных потенциалов.¹⁷

По мнению руководства некоторых стран ЕС, в частности Италии, именно Лиссабонский договор открывает возможности для создания единой европейской армии.

Гражданские антикризисные структуры

Характер кризисного регулирования, как считают некоторые авторитетные аналитики из стран ЕС, претерпевает существенные изменения. Методы классического (военного) интервенционизма уступают место гражданским или смешанным гражданско-военным миссиям.¹⁸ Концептуально гражданское кризисное регулирование является неотъемлемой частью ОВПБ, цели которой были определены в Лиссабонском договоре. Эти цели были сформулированы следующим образом: «укреплять и поддерживать демократию, верховенство закона, права человека и принципы международного права, сохранять мир, предупреждать конфликты, обеспечивать международную безопасность в соответствии с целями и принципами Устава ООН, Заключительного Хельсинкского Акта и Парижской Хартии, включая те, которые относятся к международным границам».¹⁹ Тем не менее, понятие гражданского кризисного регулирования остается расплывчатым и не имеет определения в документах ЕС.²⁰ Этот вопрос находится в центре дискуссии в ЕС о гуманитарной безопасности как одном из основных подходов к глобальной безопасности. Упор на «мягкую силу» ЕС был сделан в Докладе о реализации Европейской стратегии безопасности, где отмечалось: «Имея в распоряжении уникальный ряд инструментов, ЕС уже способствует повышению безопасности в мире. Мы работаем над человеческой защищенностью, снижая уровень бедности и

¹⁵EU crisis management: institutions and capabilities in the making. P. 18. (http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni_E_19.pdf).

¹⁶Consolidated Versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union. TEU. Art. 42.6; 42.3; 45.

¹⁷Бабынина Л. Указ. соч. С.67.

¹⁸Drent M., Zandee D. Breaking pillars, towards a Civil-Military Security approach for the European Union. (http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100211_breaking_pillars.pdf).

¹⁹Consolidated Versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union. TEU. Art. 21 (2).

²⁰EU crisis management: institutions and capabilities in the making. P. 31. (http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni_E_19.pdf).

неравенства, пропагандируя хорошие управленческие практики и права человека, оказывая содействие в развитии и рассматривая непосредственно первопричины конфликтов и незащищенности. ЕС остается крупнейшим источником помощи для нуждающихся стран».²¹ Эти положения нашли отражение и в «Гражданской основополагающей цели 2008 г.», и в «Гражданской основополагающей цели 2010 г.», где особо подчеркивалась необходимость согласованного использования всех инструментов ЕС в кризисном регулировании.

Одновременно ЕС разработал две концепции, которые соединили гражданский и военный подходы к кризисному регулированию – Гражданско-военное сотрудничество (ГВС) и Гражданско-военная координация (ГВК). Если ГВС касалось вопросов сотрудничества между военными и гражданскими структурами, задействованными вне ЕС, то ГВК имела целью координацию действий всех структур ЕС, участвующих в кризисном регулировании. В развитие гражданского кризисного регулирования были созданы структуры – Команда гражданского кризисного реагирования, Гражданское планирование и проведение операций, Гражданский комитет.

Гражданские антикризисные структуры ЕС призваны невоенными методами содействовать предупреждению и урегулированию конфликтов. Их основными задачами являются: поддержание правопорядка в районах кризисов; помощь в создании местных органов власти, юстиции и правосудия; оказание гуманитарной помощи населению; проведение поисково-спасательных и восстановительных работ; выполнение функций международных наблюдателей.

Как отмечал Верховный представитель ЕС по ОВПБ Хавьер Солана, «сегодня ЕС остается единственной организацией, которая может в полной мере использовать инструменты и ресурсы, являющиеся дополнением к традиционным инструментам внешней политики его государств-членов, как в вопросах предупреждения или предотвращения кризисов, так и в вопросах восстановления мира и различных учреждений после конфликтов... Сегодняшние конфликты лучше, чем когда-либо демонстрируют, что военное решение является не единственным и не лучшим выбором, особенно в период стабилизации кризиса».²²

Для решения этих задач могут привлекаться специально подготовленные подразделения полиции (до 6 000 чел.) и жандармерии (около 3 000) стран-участниц, группы специалистов административного управления (свыше 500 чел.), юстиции и правосудия (600), отряды гражданской Защиты (до 5 000), международные наблюдатели (до 500 чел.).²³

Полицейские миссии (EUPOL) осуществляются, как правило, после проведения операций по урегулированию кризиса или одновременно с ними. Они имеют цель оказать помощь местному правительству в стабилизации обстановки внутри государства путем формирования и подготовки дееспособных органов охраны правопорядка. Полицейские миссии ЕС были развернуты в Демократической Республике Конго, в Боснии и Герцеговине, в Македонии, в Афганистане, на Палестинских территориях.

Миссии Евросоюза по содействию установлению или обеспечению правопорядка («верховенства закона») направлены на оказание помощи правительствам заинтересованных стран в реформировании силовых структур и учреждений государственной власти, а также судебной-правовой системы в целях

²¹ Доклад о внедрении Европейской стратегии безопасности.
(http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081205_RUESSReport%20final.pdf).

²² Солана Х. Десять лет Европейской политики по безопасности и обороне.
(<http://www.imperiya.by/politics1-7644.html>).

²³ См.: Благовещенский А., Рышковский В. Указ. соч.

становления и развития в государстве демократических и правовых норм. К таким миссиям относятся EULEX в Косово, EUJUST LEX в Ираке и EUJUST THEMIS в Грузии.

Наблюдательные миссии ЕС предусматривают осуществление контроля над выполнением конфликтующими сторонами достигнутых договоренностей. Это миссии EUMM в бывшей Югославии, в Грузии и АММ в Индонезии (Ачех).

Гражданское антикризисное регулирование также предусматривает миссии по приграничной помощи (EUBAM). Наблюдатели ЕС присутствовали на границе Египта и сектора Газа в контрольно-пропускном пункте Рафах и оказывали приграничную помощь Молдове и Украине, целью которой являлось приближение этих государств к стандартам и передовой практике ЕС в области пограничного контроля.

Смешанные миссии ЕС включали миссию по реформированию сил правопорядка в Гвинее-Бисау и в Судане (Дарфур), которые были прекращены в 2010 г. в связи с невозможностью выполнения ими своей задачи в этом регионе. Серьезной ценностной проблемой для ЕС при выполнении миссий в Африке остается выбор между демократией и стабильностью.

Опыт гражданского антикризисного регулирования продемонстрировал как сильные, так и слабые стороны ЕС.

К первым относятся:

- способность быстрого развертывания гражданских подразделений (команды гражданского реагирования в течение 5 дней представляют опытных экспертов для сбора информации, полицейские силы могут быть развернуты в течение 30 дней);
- эксперты ЕС – в числе самых профессиональных в мире;
- возможность использовать позитивный политический образ ЕС;
- способность сочетать военные и гражданские инструменты.

К слабым сторонам относятся:

- помощь ЕС в чрезвычайных обстоятельствах не всегда эффективна в долгосрочном плане, так как не может учитывать все локальные особенности кризисных ситуаций;
- долгосрочная помощь, например, растянутые по времени программы посткризисного финансирования ЕС, не позволяют быстро реагировать на потребности на местах;
- бюрократизованность процесса принятия решений, а также существующие процедурные ограничения по техническим вопросам, требующим быстрой реакции (например, правила финансирования в рамках Механизма быстрого реагирования позволяют выделять фонды лишь на шесть месяцев и не обеспечивают непрерывности в том процессе);
- недостаточная согласованность антикризисного регулирования с другими направлениями деятельности ЕС, касающимся, торговли, сельского хозяйства, окружающей среды.²⁴

Не вызывает сомнений, что гражданские антикризисные операции являются ценным инструментом для ЕС особенно в том, что касается политической роли ЕС как международного актора, выступающего в поддержку мира и процессов демократизации. Однако амбициозные цели ЕС, направленные на строительство стабильного мира, требуют всеобъемлющего подхода к кризисному регулированию, большего акцента на понимание структурных причин нестабильности и гибкого, согласованного использования всех антикризисных инструментов.

²⁴Civilian crisis management the EU. / Ed. by A. Novak. Chaillot Paper. N90. June 2006. P. 65-66.

Структуры политического, военного и гражданского управления

Решения о начале миротворческих операций принимаются Советом ЕС и находятся в правовом поле Европейского Союза. Часто операции и миссии ЕС подкреплены соответствующими резолюциями ООН. Организация антикризисных операций и миссий происходит в соответствии с принципом гибкого подхода в рамках ОПБО/ЕПБО, и, соответственно, состав их участников различается в каждом конкретном случае. Например, в операции «Конкордия», проводимой под эгидой ЕС в Македонии в сотрудничестве с НАТО, приняли участие 13 государств-членов ЕС и 14 государств, не входящих в ЕС.²⁵

Созданные в Кёльне основные органы по осуществлению ЕПБО начали действовать на постоянной основе в 2001 году. Комитет политики и безопасности (КПБ), функционирующий, как правило, на уровне послов государств ЕС, призван следить за международной обстановкой в сферах, относящихся к ОВПБ, и содействовать формированию этой политики путем подготовки заключений для Совета ЕС по запросу последнего или по своей собственной инициативе. Он также должен осуществлять наблюдение за реализацией согласованной политики, не затрагивая компетенции Председателя ЕС и Комиссии. Комитет осуществляет политический контроль и стратегическое руководство операциями по урегулированию кризисов. КПБ играет главную роль в интенсификации консультаций с НАТО и заинтересованными третьими странами. Генеральный секретарь Совета ЕС/Высокий представитель по ОВПБ на базе разработок КПБ координирует деятельность Ситуационного центра, который поддерживает КПБ, предоставляя ему информацию в условиях, соответствующих управлению кризисами.

Осуществляя политический контроль и стратегическое руководство военными операциями ЕС, КПБ, опираясь на рекомендации Военного комитета, предлагает на рассмотрение Совета ЕС соответствующие рекомендации. На этой основе в рамках совместного действия Совет принимает решение о начале операции. В заседании КПБ может принять участие также председатель Военного комитета.

Военный комитет ЕС (ВК ЕС) – высший военный орган ЕС в рамках Совета ЕС, состоящий из высших офицеров уровня начальников генеральных штабов, осуществляет руководство всей военной деятельностью Евросоюза. Сфера деятельности ВК ЕС охватывает консультации и военное сотрудничество между странами ЕС в области предупреждения конфликтов и управления кризисами. В частности, он формулирует рекомендации для КПБ (по его запросу или по собственной инициативе) по оценке опасностей, которую могли бы представить потенциальные кризисы, по военным отношениям ЕС с европейскими членами НАТО, но не входящими в ЕС, другими государствами и организациями, по финансовой оценке операций и учений и др.

Военный штаб ЕС вместе с Военным комитетом и Комитетом по политике и безопасности входит в систему военно-политических органов Евросоюза. В задачи Военного штаба входят – ранее предупреждение об угрозах и вызовах, оценка ситуации и стратегическое планирование. Он также осуществляет связь и координацию планирования ЕС и НАТО дает оценку и рекомендации относительно оперативной совместимости предоставляемых странами ЕС сил и средств. Военный штаб ЕС находится под руководством Военного комитета и подотчетен ему.

Несмотря на имеющиеся политические и военные структуры, призванные осуществлять руководство и координацию военной деятельности ЕС, одним из серьезных недостатков, по мнению экспертов, является отсутствие в ЕС Единого

²⁵Бабынина Л. Указ. соч. С.69.

оперативного штаба, который мог бы на постоянной основе осуществлять планирование и обеспечивать командование и контроль над проведением таких операций. Сегодня командование и контроль на стратегическом уровне, осуществляются в Брюсселе, что существенно затрудняет проведение миротворческих операций и снижает их эффективность. В 2008 г. президент Франции Н.Саркози предложил создать Объединенный оперативный штаб в Брюсселе. Однако эта инициатива натолкнулась на сопротивление Великобритании, опасавшейся негативной реакции НАТО.

Гражданский комитет (ГК) кризисного регулирования, созданный в 2000 г., так же, как и Военный комитет, дает рекомендации Комитету политики и безопасности о гражданских миссиях и приоритетах. Гражданский комитет и Военный комитет, будучи важнейшими органами для Совета ЕС в антикризисном регулировании, действуют параллельно. Большинство решений принимается в Гражданском комитете на официальных заседаниях, неформальные обсуждения крайне редки. Хотя оба комитета достаточно молодые структуры в ЕС, Гражданский комитет уступает Военному комитету и в опыте, и в экспертизе, что не удивительно, принимая во внимание историю военной культуры, насчитывающей века. В помощь Гражданскому комитету внутри Секретариата Совета была создана в 2007 г. новая структура – Гражданское планирование и проведение операций, представляющая ГК экспертизу из 70 специалистов в разных областях (от правовых и полицейских вопросов до рекомендаций по тыловому обеспечению). ГК пока не имеет широкой поддержки на национальном уровне, где существуют различия между государствами-членами относительно перспектив развития гражданского антикризисного потенциала. Тем не менее, очевидно, что по мере развития ОПБО и осознания того, что гражданские операции укрепляют авторитет ЕС в мире, роль Гражданского комитета будет возрастать.

Финансирование

Организация деятельности представителей ЕС в зонах конфликтов требует немалых финансовых вложений, однако необходимые суммы пока не достигают значений, которые могли бы оказаться критичными в условиях финансового кризиса. Только часть расходов покрывается из бюджета ЕС. Расходы на содержание военных, полицейских, экспертов, направляемых странами ЕС для участия в операциях, оплачиваются самими странами-членами. Финансирование гражданских миссий из бюджета ОПББ имеет ряд проблем. С одной стороны, бюджет ОПББ с 2002 г. был удвоен, но все же остается недостаточным для возрастающего числа миссий и операций. С другой стороны, тот факт, что большая часть расходов оплачивается государствами-членами по принципу *ad hoc*, значительно снижает способность ЕС к долгосрочному планированию более сложных операций.

ЕС и международное антикризисное сотрудничество

Гармоничное сочетание усилий по поддержанию мира и безопасности, предпринимаемых отдельными странами, региональными структурами и организациями системы ООН, положено в основу предложенной Евросоюзом концепции «эффективной многосторонности». 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 обеспечение безопасности *каждой* страны – чрезмерная избирательность подрывает основы этой системы.²⁶

ЕС и ООН

Несмотря на общее увеличение масштабов миротворческой деятельности и численности контингентов «голубых касок» ООН, наблюдается неуклонная тенденция к добровольному делегированию Организацией своих миротворческих функций различным региональным организациям, в том числе ЕС. Рамочная Декларация ЕС-ООН о сотрудничестве в управлении кризисами была подписана 24 сентября 2003 г. Признавая ключевую роль Совета Безопасности (СБ) ООН в области международной безопасности и необходимость соблюдения норм международного права, Европейский Союз предпочитает самостоятельное проведение миротворческих операций, осуществляемых с санкции СБ ООН, но под своим непосредственным руководством. Если же речь идет именно об операциях ООН, то в ней могут участвовать отдельные страны ЕС, но не интеграционное объединение в целом, поскольку два разных уровня международной координации миротворчества невозможно привести к общему знаменателю. Несмотря на то, что ЕС отдает предпочтение операциям с санкцией СБ, он может действовать и по своему усмотрению. Таким примером является решение ЕС разместить в Косово иностранный полицейский контингент без согласования своих действий с правительством Сербии и в отсутствие мандата ООН, что противоречит тексту Резолюции 1244 СБ ООН. В этой резолюции трижды указывается приверженность Контактной Группы и всех членов ООН принципу территориальной целостности Сербии (тогда — СРЮ в составе Сербии и Черногории). Многие эксперты считают, что примеры Ирака и Косово (называются ли они антитеррористическая коалиция для Ирака, или гражданско-полицейская миссия ЕС для Косово) создают опасный прецедент, подменяя функции СБ ООН и присваивая его полномочия. В этих условиях сам СБ ООН становится декоративным органом.²⁷

ЕС-НАТО

Сотрудничество между НАТО и Евросоюзом является важным элементом в развитии международного проекта «Комплексный подход в урегулировании кризисов и проведении операций», суть которого в эффективном применении набора военных и гражданских средств. Альянс стремится к сильной связке НАТО–ЕС, при которой сотрудничество развивается не только в регионах, где обе организации представлены, – таких как Косово и Афганистан, но также и в их стратегическом диалоге на политическом уровне.²⁸

НАТО заинтересована в партнерстве с ЕС не только на местах, где у обеих организаций развернуты контингенты, как, например, в Косово и Афганистане, но и в процессе стратегического диалога на уровне политического руководства в Брюсселе. Важным условием взаимодействия является исключение ненужного дублирования усилий, обеспечение транспарентности и соблюдения принципа независимости обеих организаций. Взаимоотношения между НАТО и Евросоюзом в

²⁶См.: Основы обновленной Европейской стратегии безопасности. (http://www.alleurpa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1251).

²⁷См.: Роль ООН. (http://www.unitednations.ru/article_60.html).

²⁸См.: Михайлов В. Указ. соч.

2001 г. были поставлены на институциональную основу. Политические принципы, которые легли в основу взаимоотношений, были сформулированы в Декларации НАТО-ЕС по Европейской политике безопасности и обороны в декабре 2002 г. Она охватывает так называемые договоренности «Берлин Плюс», которые включают в себя четыре элемента:

- возможность доступа ЕС к оперативным планам НАТО;
- презумпция доступности ЕС ресурсов и общих средств НАТО;
- варианты участия Европейского командования НАТО в возглавляемых ЕС операциях, включая традиционно европейскую квоту заместителя ВГК ОВС НАТО в Европе;
- адаптация системы оборонного планирования НАТО с учетом возможности выделения сил для операций ЕС.²⁹

Признавая за НАТО ведущую роль в поддержании безопасности в Европе, ЕС теоретически получал в рамках ЕПБО признание и право доступа к средствам планирования НАТО. Были созданы постоянные механизмы связи взаимодействия на уровне военных в целях содействия сотрудничеству на оперативном уровне. С ноября 2005 г. при Военном штабе ЕС действует Постоянная Группа связи взаимодействия НАТО, а в марте 2006 г. при штабе главкома ОВС НАТО в Европе (стратегическое оперативное командование НАТО в г. Монсе, Бельгия) был создан Отдел ЕС.

Вместе с тем, в Итоговой декларации, принятой в период празднования 60-летия НАТО, отмечалось: «Мы полны решимости улучшить стратегическое партнерство между НАТО и ЕС, как согласовано нашими организациями, чтобы добиться более тесного сотрудничества и большей результативности, избежать ненужного дублирования в духе транспарентности и уважения самостоятельности обеих организаций».³⁰ Очень многие эксперты интерпретировали это заявление, сделанное почти десять лет спустя после институционального оформления сотрудничества, как фактическое признание серьезного кризиса в этом сотрудничестве.

Выяснилось, что в рамках соглашения «Берлин Плюс» проблемы возможного распределения обязанностей между НАТО и ЕС остались нерешенными. Так, например, реализация помощи в Дарфуре в 2005 г. осуществлялась на основе индивидуального выбора государств-членов НАТО и ЕС, и каждая страна самостоятельно решала, каким образом и в рамках какой из двух организаций осуществлять программы поддержки. До совместных действий ЕС и НАТО дело не дошло. Ряд стран, в частности, Великобритания, Нидерланды и Италия оказались в крайне сложном положении, когда их руководству, по сути, пришлось выбирать между Альянсом и Европейским Союзом. Все три страны в итоге остановили свой выбор на НАТО, в то время как Франция, Германия и Греция предпочли действовать через Евросоюз.³¹

Серьезной и по сей день непреодолимой проблемой в партнерстве ЕС и НАТО, оказалась так называемая «проблема участия», связанная с кипрской ситуацией. Мальта и Кипр, ставшие членами ЕС, не имеют доступа к информационным протоколам НАТО и не могут принимать участие в заседаниях на уровне основных институтов сотрудничества – Североатлантический совет – Комитет по Политике и Безопасности ЕС. «Двойное вето» – перекрестное блокирование Турцией и Грецией расширения повестки дня заседаний

²⁹Там же.

³⁰Итоговая декларация встречи в верхах в Страсбурге/Киле. 04.04.2009.

³¹Тузовская Н. Отношения ЕС и НАТО: «Стратегическое партнерство»? (<ftp://ftp.inion.ru/inion/eremenko/euro-pdf/33.pdf>).

Североатлантического совета – КПБ ЕС и внесения на совместное обсуждение организаций новых вопросов фактически парализует сотрудничество. Дополнительные сложности возникают и на уровне финансового обеспечения деятельности организаций. Ограниченность ресурсов и особенности системы финансирования операций в рамках ЕС и НАТО³² при невозможности увеличения в ближайшем будущем расходов государств-членов на оборону, делает актуальным вопрос о повышении эффективности управления финансами.

Иными словами, несмотря на солидную юридическую базу и существование совместных структур, практическое сотрудничество осуществляется по принципу *ad hoc*, когда военные ЕС и НАТО договариваются на местах о координации действий. Курс Европейского Союза на использование автономного потенциала в кризисном регулировании, совершенствование механизмов планирования, провозглашенная ответственность за создание «архитектуры мира и безопасности» в Африке объективно диктуют ЕС необходимость выхода за рамки «Берлин Плюс».

Перспективы сотрудничества ЕС и России

Россия, как и ЕС, признает в своих основополагающих документах, что региональные конфликты являются одним из главных вызовов европейской и международной безопасности. Они создают условия для разрастания экстремизма и терроризма, формирования организованной преступности, распространения оружия массового поражения. Для России, как и для ЕС, приоритетное значение имеют конфликты на европейском континенте и в сопредельных регионах: на постсоветском пространстве, Западных Балканах, на Ближнем и Среднем Востоке. Это, прежде всего, - «отложенные» конфликты на Балканах (Косово) и на Кавказе (Южная Осетия и Абхазия), так как ни Сербия, ни Грузия не примирились с утратой своих территорий. Это – и «отложенный» конфликт в Боснии и Герцеговине, которая остается нежизнеспособным государственным образованием. Это - «замороженные конфликты» на пространстве СНГ (Приднестровье и Нагорный Карабах). Это – проблема Кипра, доставшаяся в наследство от времен «холодной войны», и афганский конфликт, также порождённый в эпоху биполярности. Однако главную роль в отношениях ЕС и России, несомненно, играют конфликты на пространстве СНГ.

Хотя и Россия, и ЕС признают необходимость сотрудничества в урегулировании региональных конфликтов и в той или иной форме принимали и принимают участие в разных международных форматах (Контактная Группа по бывшей Югославии, квартет по Ближнему Востоку, «5+2» по Приднестровью, посредничество ЕС в кавказском кризисе 2008 г. и др.), такое сотрудничество не стало по-настоящему эффективным и не привело к решению ни одного конфликта. Причиной этого является несовместимость позиций России и ЕС, которые подпитывают друг друга, образуя замкнутый круг.

Россия трактует пространство СНГ как сферу своих жизненно важных интересов, зону своего доминирования, из которой Запад пытается ее вытолкнуть. ЕС, как и Запад в целом, после решения проблемы советского ядерного наследия, воспринимал ослабление роли России в СНГ в качестве ключевого условия демократизации этих стран и гарантии того, что на этом пространстве никогда не возродится СССР – в какой бы то ни было форме. Кроме того, признавая, что участие России является крайне важным для разрешения конфликтов, ЕС опасался

³²Большинство проектов финансируется по принципу «адресных расходов», когда их несут только те страны, которые участвуют в операциях.

того, что вклад России в разрешение «замороженных» проблем усилит ее позиции в странах СНГ. Несовпадение этих двух подходов порождает логику самооправдывающихся пророчеств.

Планы Запада выстроить новую систему безопасности на основе НАТО и Евросоюза, членом которых Россия не является, балканский опыт и перспективы расширения НАТО на пространство СНГ неизбежно усиливали и продолжают усиливать великодержавные настроения в российской политической элите, а также опасения относительно западной стратегии «выдавливания» Москвы из сферы ее жизненных интересов – СНГ. Надуманная и ложная дилемма «Запад или Россия?» в отношении пространства СНГ препятствовала и продолжает препятствовать международному сотрудничеству в сфере урегулирования «замороженных конфликтов». До тех пор пока Россия и ЕС будут рассматривать новые независимые государства как зону вакуума силы, которую нужно непременно заполнить в духе «игры с нулевой суммой», никакого реального сотрудничества в урегулировании конфликтов ожидать не приходится.

Собственно, эти противоречия и определили две модели урегулирования конфликтов. Россия, будучи заинтересованной в сохранении своего влияния в СНГ, делала акцент в своей политике не столько на поиск урегулирования конфликтов, сколько на предотвращении силового варианта их разрешения. Российские войска были размещены в качестве миротворческих контингентов в рамках мандата СНГ в Абхазии, Южной Осетии и Приднестровье против воли грузинского и молдавского руководства, что являлось постоянным источником напряженности в отношениях с соседними странами и Западом. Вместе с тем, следует напомнить, что эти миротворческие силы были введены для предотвращения возобновления насилия в 90-е гг., когда ни ЕС, ни в НАТО не стремились содействовать наведению порядка на пространстве СНГ. В последнее же десятилетие за редким исключением («план Козака» по Приднестровью), Россия выполняла роль «посредника без урегулирования», своего рода письмоносца между сторонами конфликта, не предлагая собственного варианта решения. На Западе сложилась противоположная модель – модель навязывания конфликтующим сторонам силового решения сверху, которая в полной мере была опробована на Балканах.

В принципе, разрешение конфликтов сверху или извне – модель абсолютно правильная и единственно возможная, если только она строится не на одностороннем подходе к конфликтующим сторонам, не на политических и идеологических предпочтениях, а на принципах беспристрастности и рациональности. Урегулирование проблемы Косово путем признания его независимости, является примером такого одностороннего подхода. Оно создало опасный прецедент, что подтвердилось в полной мере во время кавказского кризиса 2008 г. И оно не решило существующие проблемы, но лишь отложило их на будущее. То же самое можно сказать и о Южной Осетии и Абхазии. Представляется, что эти три конфликта тесно связаны, и могут быть решены только вместе. Теоретически они могли бы быть решены или путем перекрестного признания независимости этих новых государственных образований с последующей компенсацией Сербии и Грузии, или путем отзыва признания и решения этих проблем на базе конфедеративных договоров. В практическом плане оба варианта на сегодняшний день представляются крайне проблематичными.

Сотрудничество России и ЕС, которые обладают внушительным опытом миротворчества, могло бы послужить созданию новой модели урегулирования конфликтов. Однако для этого и оба партнёра должны выйти из того порочного круга, в котором оказались замкнуты, и коренным образом изменить свои подходы. Россия должна перестать относиться к государствам СНГ как к постсоветскому

пространству, покупать их лояльность для возрождения хоть какой-то коалиции стран-сателлитов ради повышения своего престижа и самоутверждения. Она должна определить свои приоритеты в СНГ и в соответствии с ними строить свою политику. ЕС, как и Запад в целом, должен признать, что СНГ – это зона жизненно важных, интересов России, (что отнюдь не означает наличие у неё каких-то особых прав на этом пространстве, допускающих неоимперские притязания и методы политики), и что, в отличие от практики последних лет, следует больше считаться с интересами её безопасности. Представляется, что в этом случае Россия могла бы пойти на расширение участия ЕС в постсоветских конфликтах, прежде всего, в совместном миротворчестве в Приднестровье. В свою очередь, ЕС мог бы вовлекать Россию в миротворческие операции за пределами СНГ.

В ЕС зреет понимание, что европейская безопасность становится все больше делом самих европейцев, и без России здесь не обойтись. Нравится это или нет, Россия – важный партнер ЕС в решении проблемы Приднестровья, Нагорного Карабаха, ядерной программы Ирана и т.д. Важным шагом на пути такого сотрудничества могло бы стать предложение Германии о создании Россией и ЕС совместного Комитета по вопросам политики и безопасности.

На сегодняшний день практический опыт совместного миротворчества России и Европейского Союза остается ограниченным и в большой степени символическим – привлечение российской вертолетной группы к операции в Чаде и Центральноафриканской Республике (ЦАР). Для реализации практических целей миротворчества должны быть созданы совместные структуры и механизмы регулирования кризисных ситуаций, включая объединенные силы для проведения миротворческих ситуаций. Для достижения этой всеобъемлющей цели Россия и ЕС должны расширять сотрудничество в следующих приоритетных областях:

- разработка принципов совместных подходов к кризисному регулированию;
- заключение постоянно действующей рамочной договоренности по правовым и финансовым аспектам в целях содействия возможному сотрудничеству в сфере операций по кризисному регулированию;
- обмен мнениями между экспертами по конкретным областям, например, материально-техническим аспектам операций по кризисному регулированию;
- рассмотрение возможностей сотрудничества в области воздушного транспорта большой дальности;
- сотрудничество в области подготовки кадров и проведения учений, которое могло бы включать наблюдение и участие в учениях, организованных Россией или ЕС, а также участие в курсах подготовки кадров;
- продвижение контактов между военными и гражданскими структурами кризисного регулирования России и ЕС.

Важность сотрудничества России и ЕС в кризисном регулировании состоит и в том, что оно, по сути, является основой новой системы европейской безопасности, отражающей суть постбиполярной Европы.

* * *

На протяжении многих десятилетий Европейский Союз воспринимался лишь как глобальная экономическая сила. Но за последние 20 лет он превратился в

самостоятельный политический центр силы в международных отношениях. Несомненно, этапным событием на этом направлении стало принятие Европейской стратегии безопасности, которая по существу является заявлением Евросоюза о намерении быть мировым актором. По своей сути ЕС лучше, чем традиционные центры силы, приспособлен к противодействию новым вызовам безопасности, прежде всего, региональным конфликтам. ЕС может стать одним из первых крупных образований на мировой арене, которому удастся трансформировать сложившуюся после окончания биполярности европейскую систему безопасности устаревшие военные структуры, сформировавшиеся в годы холодной войны, в новую систему безопасности в Европе, предназначенную исключительно для реализации задач кризисного регулирования и для борьбы с асимметричными угрозами. Такой подход не только позволит Евросоюзу значительно повысить свою конкурентоспособность, но и будет способствовать стабилизации международной системы в целом.

Вместе с тем, механизмы кризисного регулирования в ЕС и его оперативные возможности не всегда и не во всем соответствуют тем амбициозным целям, которые провозглашаются Брюсселем во многих официальных документах. Практический опыт миротворчества Евросоюза вскрыл ряд серьезных недостатков: неповоротливость его руководящих органов; несостыкованность сил и средств, выделяемых разными членами Евросоюза, недостатки координации. Сохраняется отставание подавляющего большинства членов Европейского Союза в сфере высоких военных технологий – в создании средств радиоэлектронной борьбы и военной электроники; высокоточного оружия; спутников, обеспечивающих управление, связь и разведку; комплексов обеспечения стратегической мобильности, прежде всего, военно-транспортных самолётов большой грузоподъёмности и тяжёлых воздушных заправщиков.

Иными словами, эффективная реализация целостного подхода ЕС к кризисному регулированию невозможна без изменений в самом антикризисном механизме Евросоюза, которые позволили бы объединить сферы безопасности, политики, экономики и социальных отношений во всех направлениях внешней политики: от разработки до воплощения и ее оценки.

Развитие военной составляющей ЕС остается важнейшим направлением для решения задач кризисного регулирования, проведения военных и смешанных операций. Вместе с тем, курс ЕС на обретение автономного военного потенциала разрешения конфликтов требует единодушия его государств-членов. Пока внутри Европейского Союза остается разделение на «атлантистов» и «европеистов», на «старую» и «новую» Европу ни ЕС, ни НАТО в отдельности не смогут быть эффективными структурами. В многополярном мире только единый общеевропейский центр силы может справиться с существующими вызовами, стать серьезным субъектом мировой политики и эффективно проводить политику многостороннего сотрудничества со своими партнерами

Глава 2. Операции Европейского Союза в конфликтных регионах*

Евросоюз традиционно оказывает стабилизирующее воздействие на зоны потенциальных конфликтов – через распространение интеграционного процесса на соседние страны, активизацию торговых связей с развивающимся миром, предоставление технической и финансовой помощи. В последнее время ЕС не ограничивается названными инструментами и накапливает опыт непосредственного ежедневного присутствия в конфликтных регионах. Это происходит в рамках операций (миссий) ЕС, которые обычно относят к области ОПБО. Далеко не во всех случаях операции затрагивают оборонные вопросы и предполагают участие вооруженных сил, но, тем не менее, именно с развитием потенциала ОПБО у Евросоюза появились реальные возможности обеспечить свое непосредственное присутствие в горячих точках.

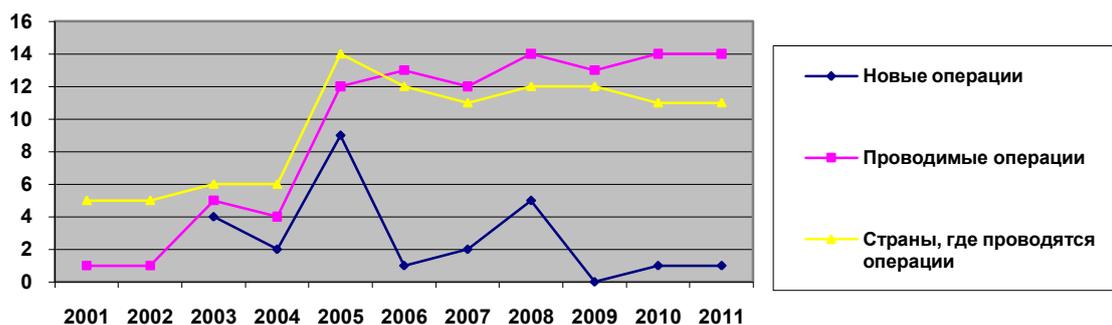
Операции ЕС не представляют собой чего-то принципиально нового для их участников. Странам-членам ЕС не раз приходилось направлять персонал в конфликтные регионы, в том числе для работы под управлением международных организаций. Появление европейского интеграционного объединения в качестве потенциального миротворца привнесло изменения скорее политического, чем оперативно-технического характера. Методы миротворчества, наработанные ООН и другими международными структурами, не претерпевали существенных изменений. Однако, как и любая организация, принимающая участие в урегулировании конфликтов, Евросоюз обладает рядом специфических черт.

ЕС, как объединение развитых стран, способен направлять для участия в операциях высококвалифицированных специалистов и обеспечивать необходимый уровень технического оснащения. Не случайно, практически все операции ЕС включают в себя те или иные формы образовательных мероприятий для местного персонала. По ряду причин как политического, так и финансового характера в обозримой перспективе страны-члены Евросоюза, скорее всего, не смогут и не захотят существенно увеличить численность своих миссий в конфликтных регионах, сохраняя акцент на высоком качестве европейского вклада в кризисное урегулирование. Формат операций ЕС позволяет избежать спекуляций в связи с ущемлением национальной гордости, которые возможны, когда в проблемном регионе прибегают к помощи только со стороны какой-либо отдельной страны.

Середина 2000-х гг. была особенно примечательна количеством инициированных Европейским Союзом миссий (см. Рис. 1). По показателю применения нового инструментария ОПБО в то время обозначился подъем, который, возможно, уже не повторится. Последовательность действий ЕС имела очевидную внутреннюю логику. В мире к тому моменту уже существовали конфликты, где страны-члены видели возможную полезность присутствия ЕС, но не могли обеспечить это присутствие без средств ОПБО. Когда этот вакуум был заполнен, перспектива дальнейшего расширения роли ЕС в кризисных регионах стала менее очевидной, поскольку принципиально новые конфликты, требующие вмешательства мирового сообщества, возникают не часто.

* Соколова Полина Сергеевна, к.полит.н., н.с.; Уткин Сергей Валентинович, к.полит. н., зав. сектором.

Рис. 1. Операции ЕС / Страны проведения операций (количество).³³



Разумеется, количество операций ничего не говорит об их содержании, которое может очень сильно различаться, и, тем более, не позволяет дать общую оценку участия ЕС в урегулировании конфликтов. Но этот показатель, тем не менее, имеет свое значение. Он отражает распределение внимания органов Евросоюза, распространенность операций ЕС как явления. Количество стран, где присутствуют миссии ОПБО, еще больше подчеркивает резко выросший в 2005 г., но в последние годы стабилизовавшийся географический разброс.

Не следует забывать о том, что воздействие ЕС на страны, находящиеся в зонах конфликтов, не ограничивается рассматриваемыми в настоящей главе операциями. К ним можно добавить не только упомянутые выше программы помощи и технического содействия, но и деятельность специальных представителей и постоянных представительств ЕС, посольств государств Евросоюза. Воздействие на стороны конфликтов ЕС пытается оказывать с помощью дипломатических демаршей, санкций, челночной дипломатии. И всё же операции ЕС выделяются среди прочих мер. Почти во всех случаях их проведение сопряжено с повышенным риском для жизни персонала, они требуют нетривиальных решений в области логистики, умения действовать в сложных климатических условиях.

Решение о начале операции принимается в том случае, если оно одобрено на международном или региональном уровне (имеется санкция Совета Безопасности ООН или согласие принимающей стороны), а страны ЕС уверены, что урегулирование того или иного конфликта имеет для Евросоюза особое значение, оправдывающее риск и дополнительные расходы.

Вклад стран-членов ЕС в проведение операций существенно различается и отражает не столько размеры и финансовые возможности того или иного государства, сколько его заинтересованность в развитии ОПБО. При назначении руководителей миссий ЕС старается избегать доминирования представителей одних и тех же государств, но при этом можно выделить группу стран-членов, проявляющих себя более активно (см. Таблицу 1).

Таблица 1. Руководство операциями ЕС на апрель 2011 г.

Название операции	Руководитель	Звание руководителя	Гражданство руководителя
EUROPOL RD Congo	Жан-Поль Рикир	Дивизионный комиссар	Бельгия
EUPM / BiH	Штефан Феллер	Бригадный генерал	Германия

³³ Составлено при помощи CSDP Map. Mission Chart. (<http://www.csdpmap.eu/mission-chart>).

EUMM Georgia	Хансйорг Хабер	Посол	Германия
EUBAM Moldova / Ukraine	Ференц Банфи	Бригадный генерал	Венгрия
EUBAM Rafah	Ален Фогера	Полковник	Франция
EUPOL COPPS (Palestine)	Хенрик Малмкист	Комиссар	Швеция
EUSEC RD Congo	Антониу Мартинш	Генерал	Португалия
EUTM Somalia	Риккардо Гонсалес Элул	Полковник	Испания
EUNAVFOR Somalia	Бастер Хоувс	Генерал-майор	Великобритания
EUJST LEX / Iraq	Франциско Диаз Алкантуд	Полковник	Испания
EUFOR Althea	Бернхард Байр	Генерал-майор	Австрия
EULEX Kosovo	Ксавье Бут де Марнак	Генерал- лейтенант	Франция
EUPOL Afghanistan	Юкка Саволайнен	Бригадный генерал	Финляндия
EUFOR Libya	Клаудио Гаудиози	Контр-адмирал	Италия

Проведение операций требует существенных затрат, часть которых несут сами страны-участники. Если в операциях присутствует военная составляющая, используется специальный финансовый механизм «Афина» (почти 39 млн. евро в 2010 г.).³⁴ Бюджет ОВПБ, таким образом, отражает лишь часть совокупных расходов на эти цели. В 2009 г. на проведение операций в бюджете выделялось более 220 млн. евро, из которых почти 116 млн. – на развертывание операции в Косово.³⁵

Балканы

Западные Балканы остаются одним из приоритетных направлений деятельности ЕС в области кризисного урегулирования. В регионе сохраняется латентная конфликтность, связанная, в первую очередь, с незавершенностью оформления национальной государственности ряда балканских стран. Босния и Герцеговина (БиГ) и Косово остаются самыми взрывоопасными очагами напряженности. Все без исключения угрозы, заявленные в Европейской стратегии безопасности, имеют прямое отношение к Балканскому региону.³⁶ Это угрозы терроризма, распространения оружия массового уничтожения, возникновения региональных конфликтов, появления нежизнеспособных государств, организованная преступность. Учитывая геостратегическое положение региона, внутреннюю нестабильность, незащищенность границ, географическую близость к ЕС, названные угрозы становятся непосредственной опасностью для европейских стран.

³⁴Dealing with ATHENA. European External Action Service.
(<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/1%20-%20ATHENA%20overview.ppt>).

³⁵2009 Annual Report to the European Parliament on the main aspects and basic choices of CFSP. Council of the EU. June 2010.

³⁶A Secure Europe in Better World. European Security Strategy. Brussels, 12.12.2003.

В 90-е гг. Балканский регион стал своего рода опытной площадкой формирования постбиполярной системы европейской безопасности, заложил основу для выработки модели реагирования международного сообщества на региональные кризисы. В процессе урегулирования югославских конфликтов сложились международные механизмы сотрудничества в этой сфере. Отчетливо проявился глубокий кризис миротворчества ООН. Неудачу потерпела ненасильственная стратегия Европейского Союза, изначально взявшего на себя выработку механизмов сотрудничества, но неспособного добиться согласованности внешнеполитического курса. На лидирующие позиции обеспечения европейской безопасности в результате победы силовой модели урегулирования кризисов, предложенной и реализованной США/НАТО, выдвинулась НАТО. Однако при этом Альянс оказался не в состоянии выработать эффективную модель постконфликтной стабилизации региона, и основной тенденцией в этой области с начала XXI века стало заметное усиление роли ЕС, который постепенно перенимает ответственность за регион у ООН и НАТО. ОБСЕ фактически превратилась во вспомогательный инструмент НАТО и ЕС, которые продолжают играть ключевую роль в стабилизации Западных Балкан.

В основу стратегии стабилизации региона легла идея европеизации как поэтапной интеграции всех балканских государств в НАТО и ЕС. Стратегия подразумевает длительную эволюцию, постепенное включение государств Западных Балкан в интеграционные процессы, направленные на снижение национально-государственных противоречий, создание общих торгово-экономических зон, постепенное открытия границ и развитие демократических институтов.

Изначально Европейский Союз сделал упор на развитие политической, экономической и социальной сфер балканских государств, в то время как НАТО традиционно концентрировалась на военных аспектах, привлекая европейские страны к участию в миротворческих операциях через механизмы ЗЕС (участие в блокаде бывшей Югославии в 1994 г., в операции в Косово в 1999 г.). С развитием ОВПБ и ЕПБО и с включением в 2001 г. ЗЕС в структуры Евросоюза, ЕС берет ответственность и за военное измерение процесса европеизации в регионе, принимая на себя организационно-командные функции при проведении миротворческих операций.³⁷

Сложившееся партнерство ЕС и НАТО в военной сфере было оформлено так называемым соглашением «Берлин Плюс». Именно эти договоренности до последнего времени применялись при осуществлении военных и полицейских миссий ЕС на Балканах.

К настоящему моменту Европейским Союзом накоплен значительный опыт проведения миротворческих миссий в западнобалканском регионе.³⁸ Завершены

³⁷ При этом НАТО усилило свое влияние в регионе, способствуя постепенному присоединению к организации балканских республик. Хорватия, Албания стали членами НАТО в 2008 г. Македония и Черногория находятся на стадии выполнения Плана действий по вступлению в Альянс (для Македонии единственным реальным препятствием на пути вступления в НАТО остается неурегулированность спора с Грецией о названии республики). БиГ и Сербия подписали с НАТО Индивидуальные планы действий, предполагающие постепенное сближение с НАТО. В Сараево и Скопье на месте развернутых ранее военных миссий Альянса располагаются военные штабы НАТО, оказывающие содействие местным правительствам в проведении реформ оборонных структур, антитеррористической деятельности и задержании подозреваемых в военных преступлениях.

³⁸ До 1 июня 2001 г. ЕС/ЗЕС провели несколько самостоятельных операций на Балканах. В числе наиболее значимых: наблюдательная миссия в Албании, многонациональный Консультативный комитет помощи для Албании (1997 г.), миссия ЗЕС по оказанию помощи по разминированию в Хорватии (май 1999).

3 операции в Македонии (военная операция «Конкордия», полицейская – «Проксима» и Миссия европейских полицейских советников). Продолжается мандат 3 операций (Полицейская миссия ЕС в Боснии и Герцеговине, военная операция «Алтея» в БиГ и гражданская миссия EULEX в Косово).

Началом миротворческой деятельности ЕС на Балканах можно считать развертывание Миссии наблюдателей от Европейского Сообщества на территории Западных Балкан.³⁹ Миссия начала свою работу в июле 1991 г. и выполняла вспомогательную функцию по отношению к действиям стран-членов ЕС. Основной целью было заявлено формулирование на месте (через сбор информации и анализ ситуации) эффективной политики ЕС в регионе. 120 международных наблюдателей в сотрудничестве с 75 местными специалистами должны были следить за развитием политической ситуации в области безопасности, вести наблюдение за границами, за развитием межэтнических отношений, контролировать ситуацию с беженцами. Планировалось, что миссия станет механизмом раннего предупреждения и построения взаимного доверия на территории бывшей Югославии. Также в задачи наблюдателей входила координация усилий с международными институтами, вовлеченными в стабилизацию Западных Балкан.⁴⁰

С 22 декабря 2000 г. миссия трансформировалась в Миссию наблюдателей ЕС, которая представляла собой уже коммунитарный инструмент в рамках ОВПБ. Глава миссии назначался Советом, кандидатуру предлагал Верховный представитель ЕС, которому глава миссии и был подотчетен. Штаб располагался в Сараево (БиГ). Деятельность охватывала Боснию и Герцеговину, Хорватию, Сербию, Черногорию, Албанию и Македонию. Кроме наблюдателей, командированных странами-членами ЕС, в штат входили представители Норвегии (не входит в ЕС) и Словакии (на тот момент не входившей в ЕС). Участие в операциях ЕС третьих стран, проявляющих интерес к развитию ЕПБО, можно наблюдать достаточно часто.

Во многом миссия наблюдателей, обеспечивая политическое присутствие ЕС в регионе, подготовила почву для дальнейших операций, осуществленных ЕС в рамках ЕПБО.

Присутствие европейских военных и специалистов в рамках ООН, НАТО и ЗЕС на протяжении всех балканских войн являлось важнейшим компонентом кризисного регулирования региона.⁴¹ Миротворческая роль самого ЕС стала возрастать лишь с 2001 г. С этого момента можно проследить постепенно увеличение общего числа представителей ЕС на территории Западных Балкан и форсированное развитие внешней и оборонной политики Евросоюза. Основной

³⁹Общую информацию о миссии см.: <http://www.eusrbih.org/gen-info/?cid=23,1,1>

⁴⁰Параллельно с развертыванием миссии было принято решение о создании так называемой «тройки» (бывший, настоящий и будущий председательствующий в ЕС) для урегулирования конфликта. Однако отсутствие соответствующих механизмов для разрешения конфликтов такого масштаба и достаточных средств, сделало необходимым постепенное подключение международных организаций и отдельных стран. 27 августа 1991 года ЕС принял решение о создании Конференции Европейского Сообщества по Югославии (с августа 1992 года – Международная конференция по бывшей Югославии), в рамках которой объединялись усилия ООН и ЕС, а также других международных организаций, таких как СБСЕ и Организации исламской конференции. Контактная Группа по урегулированию в Боснии и Герцеговине была создана в апреле 1994 г. в основном для того, чтобы упростить механизм принятия решений в рамках ЕС и разработать новую формулу переговорных процессов после неудачной деятельности как «тройки», так и Конференции. То есть ставилась цель объединения инициатив по урегулированию кризиса и поиску путей решения проблемы в обход зашедших в тупик переговоров, проводимых ЕС и ООН. В состав Группы вошли Россия, США, Франция, Германия, Италия и Великобритания.

⁴¹О распределении расходов и предоставлении персонала, техники и финансировании совместных миротворческих, гуманитарных и полицейских операций европейскими странами и США см.: Lindstrom G. EU–US Burdensharing: Who does What? Chaillot Paper. №82. Paris, 2005.

причиной изменения роли ЕС стала смена международной обстановки. США переключились с балканской тематики на борьбу с международным терроризмом на Ближнем Востоке, что повлекло за собой расширение зоны ответственности НАТО, то есть распространение ее деятельности за пределы территории членов этой организации. НАТО стала втягиваться в конфликт в Афганистане. Значительная часть ресурсов уходила именно туда, а не в относительно устойчивый Балканский регион, ответственность за который был к тому времени готов взять Европейский Союз.

Операция «Конкордия», стартовавшая в марте 2003 г., стала первой военной миссией ЕС.⁴² Она опиралась на результаты использования механизма ОВПБ, который был впервые задействован в ходе политического урегулирования острой фазы конфликта в Македонии в 2001 г.⁴³ Тогда Хавьер Солана, Высокий представитель по ОВПБ, вел переговоры по разрешению конфликта, связанного с обострением этнических албано-македонских противоречий. Последние были в значительной мере, спровоцированы положением в Косово и ошибками самих западных посредников в урегулировании, не обезопасивших в достаточной мере косовско-македонскую границу. Во многом из-за проникновения косовских боевиков и оружия на территорию Македонии этнические противоречия переросли в полномасштабное вооруженное противостояние, завершившееся подписанием Охридских соглашений. Для обеспечения их исполнения в республике была развернута миссия НАТО «Основной урожай» с контингентом численностью 3500 военных, за которой последовали еще 2 миссии НАТО «Янтарная лиса» и «Союзная гармония».⁴⁴

Операция «Конкордия» в составе 350 военных⁴⁵ сменила операцию «Союзная гармония», сохранив ее основные задачи, в которые входило: гарантировать исполнение Охридских соглашений и патрулировать этнические албанские территории страны, граничащие с Албанией, Сербией и Косово с целью недопущения возобновления этнического насилия.

Операция осуществлялась в соответствии с договоренностями «Берлин Плюс»: ЕС имело доступ к планированию операций НАТО, командующим операцией был назначен заместитель командующего объединенными вооруженными силами НАТО в Европе адмирал Райнер Фист, штаб операции располагался в штабе ОВС НАТО в Европе в Монсе, командующим вооруженными силами стал французский генерал Жан-Пьер Мараль.⁴⁶

Координация ЕС-НАТО осуществлялась через постоянные консультации в Комитете по внешней политике и безопасности ЕС и Североатлантическом совете. Однако полной взаимной открытости достигнуто не было. В то время как НАТО имела доступ ко всем отчетам ЕС, для специалистов ЕС доклады НАТО, например, по ситуации в соседнем крае Косово, были недоступны. К тому же сохранение

⁴² Joint Action 2003/92/CFSP. Council of the EU. 27.01.2003.

⁴³ Значимость первой в истории военной миссии ЕС заслонила военная кампания США в Ираке, разногласия европейских стран по поводу целесообразности вторжения, оказания содействия США, границ трансатлантической солидарности.

⁴⁴ Об операциях НАТО в Македонии см.: (<http://www.nato.int/fyrom/tff/home.htm>)

⁴⁵ В состав миссии вошли представители Австрии, Бельгии, Великобритании, Германии, Греции, Испании, Италии, Люксембурга, Нидерландов, Португалии, Финляндии, Швеции, а также Болгарии, Венгрии, Исландии, Канады, Латвии, Литвы, Норвегии, Польши, Румынии, Словакии, Словении, Турции, Чехии и Эстонии.

⁴⁶ Operation Concordia and Berlin Plus: NATO and the REU take stock. ISIS Europe. Vol. 5. №8. December 2003.

(<http://www.concordantia.com/sfm2007/files/Literature/Foreign%20Policy/fyROM%20assessment%20short.pdf>).

консультативной миссии НАТО в Македонии для содействия интеграции республики в Альянс, не позволяло европейцам заявить о себе как о главном контрагенте македонского правительства по вопросам безопасности.⁴⁷

Помимо военной миссии в республике действовали: Европейское агентство по реконструкции, Миссия наблюдателей ЕС, представители председательствующей в ЕС страны, делегация Комиссии ЕС и офис Специального представителя ЕС, который, осуществляя координацию всех «инструментов» в рамках Процесса стабилизации и ассоциации,⁴⁸ и символизировал комплексный подход ЕС к миротворчеству.

Успешное завершение военной миссии «Конкордия» позволило заменить ее полицейской миссией «Проксима» с контингентом в 150 человек в декабре 2003 года.⁴⁹ Первоначальный мандат миссии сроком на год был до 2005 г. В состав миссии вошли, помимо представителей стран-членов ЕС, специалисты из Норвегии, Швейцарии, Турции и Украины. Главной целью миссии являлось содействие македонскому правительству в укреплении законности и правопорядка в республике, включая борьбу с организованной преступностью. Основными задачами были заявлены: помощь в осуществлении всеобъемлющей реформы министерства внутренних дел Македонии; создание пограничной полиции (то есть передача полномочий от военных – гражданским специалистам); установление доверия между полицией и населением; налаживание сотрудничества с полицией соседних государств.⁵⁰

Полицейские и гражданские специалисты миссии были рассредоточены по полицейским участкам как в столице Скопье, так и на местном уровне (особенно в районах с преимущественно албанским населением), на пунктах пограничного контроля, в международных аэропортах, а также на разных уровнях в МВД республики. В первый год деятельности миссии основной задачей европейских специалистов на местах было содействовать осуществлению полицейской реформы и обустройству границ. На втором этапе работа была сосредоточена на более сложных вопросах, таких как: организация работы на месте преступлений; работа с Департаментом государственной безопасности и контрразведки с целью организации операций по борьбе с терроризмом и организованной преступностью.⁵¹

С завершением 15 декабря 2005 года мандата «Проксимы», присутствие европейских специалистов сохраняло актуальность, во-первых, для продолжения осуществления полицейской реформы и, во-вторых, в связи с опасениями по поводу возможной резкой дестабилизации ситуации из-за начала переговоров по статусу Косово. Однако скорее по бюрократическим, чем объективным причинам, полицейская миссия при сохранении стратегических и тактических задач была трансформирована в группу полицейских советников EUPAT (European Police Advisory Team) в составе 29 экспертов.⁵² Трансформация миссии именно в такой

⁴⁷Gross E. Operation Concordia (fYROM). // European Security and Defense Policy: the first ten years (1999-2009). Ed. by Grevi G., Helly D., Keohane D. Paris, 2009.

⁴⁸Идея постепенной ассоциации и членства балканских стран в Европейском Союзе осуществлялась посредством их участия в этом Процессе, разработанном ЕС для содействия политическим реформам, экономическому развитию и установлению главенства закона на Балканах. Основные инструменты Процесса – заключение Соглашений стабилизации и ассоциации, торговое регулирование, финансовое содействие реконструкции, развитию и стабилизации.

⁴⁹Joint Action 2003/681/CFSP. Council of the EU. 15.12.2003.

⁵⁰Все пункты были предусмотрены в Охридских соглашениях и в планах Процесса стабилизации и ассоциации.

⁵¹Ioannide I. EUPOL Proxima / EUPAT (fYROM). // European Security and Defense Policy: the first ten years (1999-2009). Ed. by Grevi G., Helly D., Keohane D. Paris, 2009.

⁵²Joint Action 2005/826/CFSP. Council of the EU. 24.11.2005.

формат была обусловлена тем, что в декабре 2005 г. Македония получила статус кандидата на вступление в ЕС, что предполагало высокую степень стабильности республики. Присутствие полицейских миссий было бы несовместимо со статусом кандидата.

Бюрократические изменения коснулись и европейского представительства в Македонии на высшем уровне. С 2006 г. должности Специального представителя ЕС и главы делегации Еврокомиссии стал представлять один чиновник. Во многом это упростило и повысило эффективность работы европейских специалистов на местах. До этого, несмотря на еженедельные неформальные консультации представителей всех институтов ЕС, задействованных в стабилизации республики, существовала негласная конкуренция между проектами Комиссии ЕС и Совета ЕС (ОВПБ и ЕПБО). Например, Европейское Агентство по реконструкции не шло на сотрудничество с полицейской миссией, утаивая информацию, из-за желания самостоятельно достичь лучших результатов.⁵³ Ситуация усугублялась личными недружественными отношениями между главой делегации Еврокомиссии и Спецпредставителем, что привело в конечном итоге к неэффективной передаче полномочий от завершившейся полицейской миссии в рамках ЕПБО к программам Еврокомиссии в рамках подготовки Македонии к вступлению в ЕС. Не была обеспечена преемственность, так как специалисты, работавшие в рамках ЕПБО, вынуждены были уступить места новому персоналу.

Практически параллельно с полицейской миссией в Македонии ЕС развернул в январе 2003 г. Полицейскую миссию в БиГ (EUPM).⁵⁴ Именно эта миссия считается первой полицейской миссией ЕС в рамках ЕПБО. Миссия действует до настоящего времени в соответствии с Дейтонскими мирными соглашениями, завершившими в 1995 г. кровопролитные межэтнические войны.⁵⁵ Мандат и численность миссии несколько раз модифицировались. Максимальная численность достигла 540 чел. Последний мандат продлен до 31 декабря 2011 г. В состав миссии в разное время входили представители всех стран-членов ЕС. Привлекались специалисты Исландии, Канады, Норвегии, России, Турции, Украины и Швейцарии.

В отличие от «Проксимы» Полицейская миссия в БиГ пришла на смену уже действующим с 1995 г. Международным специальным полицейским силам (СМПС) ООН, то есть она могла использовать её опыт и инфраструктуру. Работе миссии предшествовал подготовительный этап, в рамках которого с мая 2002 г. к деятельности СМПС для помощи властям государства в достижении международных стандартов правопорядка и законности подключилась группа представителей ЕС, включавшая около 30 человек.

Несмотря на это, первый год деятельности характеризовался проблемами технического характера (нехватка оснащения) и отсутствием четкого планирования миссии. Специалисты на местах не получали четких указаний. Так, мандат заключался в «руководстве, контроле и инспекциях процесса создания в республике профессиональной многоэтнической полицейской службы, соответствующей европейским и лучшим международным стандартам и практикам», но понимание этих стандартов не было закреплено где-либо.⁵⁶

⁵³Ioannide I. EUPOL Proxima / EUPAT (FYROM). Op. cit. P. 194. Кроме соперничества между институтами ЕС существовало соперничество и несогласованность действий с другими участниками процесса стабилизации в республике, например, с миссией ОБСЕ.

⁵⁴Joint Action 2002/210/CFSP. Council of the EU. 11.03.2002.

⁵⁵The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. 14.12.1995.

⁵⁶См. Merlingen M. The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina. / European Security and Defense Policy: the first ten years (1999-2009). Ed. by Grevi G., Helly D., Keohane D. Paris, 2009.

Кроме того, деятельность европейских специалистов на местах и планирование миссии значительно осложнялось спецификой ситуации в Боснии и Герцеговине. Крайне слабые центральные государственные институты и деление властей по этническому принципу делало создание единой полиции чрезвычайно сложной задачей.⁵⁷ Несбалансированная роль Верховного представителя ООН/Специального представителя ЕС, наделенного законодательными полномочиями и правом отмены решений местных властей, блокировало инициативность местных органов власти. Продолжалась политико-этническая поляризация, проявлялись межэтническая нетерпимость и недоверие.⁵⁸ Экономическая слабость республики сопровождалась «донорской усталостью» со стороны иностранных инвесторов, в том числе международных финансовых институтов, так как к моменту начала миссии процесс послевоенной стабилизации продолжался без заметного улучшения ситуации около десяти лет. Более того, у местных чиновников сформировалось отношение к международному сообществу (в том числе к ЕС) либо как к «козлу отпущения», ответственному за все беды, либо как к союзнику во внутриполитической борьбе за власть.

С развертыванием в декабре 2004 г. военной операции «Алтея», в составе которой находились собственные полицейские силы (integrated police unit), компетенция которых позволяла вести борьбу с организованной преступностью без информирования полицейской миссии и местных полицейских, встала проблема несогласованности действий, распределения ответственности и недобросовестной конкуренции между военной и полицейской миссиями. Однако, во многом благодаря посредничеству и политическому руководству Верховного представителя ООН/Специального представителя ЕС, помощи Европейской комиссии и профессионализму специалистов на местах, миссия постепенно добивалась конкретных результатов.

Сотрудники миссии были прикомандированы к местным полицейским и чиновникам правоохранительных органов с целью способствовать их деятельности через осуществление семи программ, спектр деятельности которых был достаточно широк. Программы были направлены на создание системы сбора информации, необходимой для пресечения преступной деятельности, на формирование структур, обеспечивающих полицейскую поддержку судебной системы на общегосударственном уровне и на уровне территориальных образований; обеспечивали население возможностью сообщать о претензиях к работе полиции; помогали полицейским силам Боснии и Герцеговины организовать планирование бюджетов и обеспечивать эффективность расходования финансовых ресурсов; развивали способность местной полиции противостоять массовым беспорядкам и столкновениям противоборствующих группировок; способствовали формированию и эффективной работе Государственной пограничной службы и Государственного агентства расследований и защиты. Успешной оказалась практика возложения ответственности за конкретные проекты на национальные контингенты. Например,

⁵⁷Официально республика состоит из двух автономных образований (субъектов федерации): Мусульманско-хорватской федерации (51% территории) и Республики Сербской (49%), разделенных на кантоны и муниципалитеты и подчиняющихся единому центральному правительству (президиум представляет собой триумвират представителей от сербов, хорватов и мусульман). Фактически же государство остается разделенным на три сферы влияния по этническому принципу, где негласно присутствует ориентация на независимость или присоединение к другим более крупным и близким по этническому составу государственным образованиям.

⁵⁸Хотя националистические настроения значительно ослабли за послевоенные годы, вероятность возникновения новой волны национализма и социальной напряженности до сих пор крайне высока.

70 немецких сотрудников миссии при поддержке немецкого правительства курировали укрепление пограничной полиции.⁵⁹

Постепенно акцент смещался в пользу деятельности, способствующей местным правоохранительным органам в борьбе с организованной преступностью и коррупцией.⁶⁰ В задачи миссии в настоящее время входят: содействие расширению оперативных возможностей и налаживание совместной работы правоохранительных органов республики в борьбе с оргпреступностью и коррупцией; систематическая помощь в планировании и проведении расследований в этой области; развитие возможностей в области криминальных расследований; улучшение взаимодействия между полицией и судебной системой (в первую очередь, полицейских с прокурорами), полицией и тюремной системой; обеспечение должного уровня отчетности правоохранительных органов.⁶¹ Важной функцией миссии также является информирование и консультирование Спецпредставителя ЕС по вопросам развития ситуации в республике.

Главным достижением миссии на сегодняшний день можно считать формирование устойчивой общегосударственной полицейской системы, что позволило дать старт Процессу стабилизации и ассоциации, начать переговоры о движении к безвизовому режиму между Боснией и Герцеговиной и ЕС.⁶²

Относительной стабилизации БиГ способствовала и военная миссия ЕС «Алтея», пришедшая на смену операции НАТО «Силы для стабилизации» (SFOR).⁶³ Её деятельность продолжается до настоящего момента, что само по себе свидетельствует о еще незавершившемся процессе послевоенного примирения сторон. Как и операция «Конкордия» в Македонии, «Алтея» унаследовала операции НАТО в соответствии с договоренностями «Берлин Плюс». Стратегическое планирование включало в себя детальные переговоры ЕС/НАТО о том, в какой степени ЕС получит доступ к средствам планирования и осуществления миссии НАТО. В результате, как и в Македонии, командующим операцией был назначен заместитель командующего ОВС НАТО в Европе, непосредственное военное командование было поручено британскому генерал-майору. Главный штаб операции расположился в штаб-квартире НАТО в Монсе. Всё это обеспечивало преемственность между SFOR и «Алтеей». Штаб «Алтеи» располагается в Сараево, в бывшем штабе SFOR, 3 местных подразделения – в Баня Луке, Тузле и Мостаре. Глава военного командования докладывает о своей деятельности в ответственный за Балканы штаб ОВС НАТО в Неаполе, но подчинен непосредственно Совету ЕС. Операция «Алтея» имеет доступ к военным средствам и, в определенной степени, к оперативному планированию операции НАТО «Силы для Косово» (KFOR) и наоборот.

К моменту развертывания миссии, контингент SFOR составлял 7000 человек, подавляющее большинство из которых были военными из европейских стран. Та же численность первоначально сохранялась в рамках «Алтеи». Заместить необходимо было лишь 1000 американцев. Задачей ЕС была не столько физическая смена личного состава, сколько овладение навыками управлением операцией во всех её

⁵⁹Merlingen M. The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina. Op. cit. P. 168.

⁶⁰Смещение акцента с полицейской реформы на борьбу с организованной преступностью и коррупцией стало возможно только после одобрения Парламентской ассамблеей республики в 2008 г. 2-х новых законов о полиции, которые ознаменовали завершение формирования единой общегосударственной полицейской службы.

⁶¹<http://www.eupm.org/>

⁶²Соглашение стабилизации и ассоциации было подписано 16 июня 2008 г.

⁶³Joint Action 2004/570/CFSP. Council of the EU. 12.07.2004; Grevi G. EULEX Kosovo. // European Security and Defense Policy: the first ten years (1999-2009). Ed. by Grevi G., Helly D., Keohane D. Paris, 2009.

аспектах. Помощь НАТО здесь оказалась незаменимой, и её значимость не позволяет отнести результаты операции исключительно на счет ЕС. До настоящего времени в миссии принимали участие в разное время 25 государств-членов ЕС, а также Албания, Македония, Чили, Турция и Швейцария. После значительного сокращения численности миссии в 2007 г. примерно до 2200 чел. большинство военнослужащих располагается в окрестностях Сараево. К началу 2011 г. персонал миссии насчитывал около 1400 чел.

Основная функция присутствия европейских военных до сих пор состоит в сдерживании потенциального вооруженного конфликта и обеспечении психологического спокойствия населения Боснии. Однако уже к моменту развертывания миссии в 2004 г. было очевидно, что деятельность ЕС будет связана в основном с полицейскими функциями, так как возобновление вооруженного конфликта здесь маловероятно. «Военный» характер миссии отражён в особенности её комплектования – участие вооруженных сил стран-членов. Порученные им задачи требуют не столько наличия огнестрельного оружия, сколько способности к оперативным, слаженным действиям.

Практически каждая из поддерживаемых ЕС реформ сталкивается с необходимостью преодолевать сохраняющиеся в Боснии и Герцеговине трения между этническими общинами. Эксперты периодически высказывают сомнения в том, что такая сложная искусственная государственная конструкция, как сформировавшаяся на основе разрозненных общностей боснийских мусульман, хорватов и сербов Босния и Герцеговина, в принципе способна к самостоятельному существованию.⁶⁴ Евросоюз по-прежнему намерен доказать эту способность, используя всю совокупность рычагов влияния, самый значимый из которых (и недоступный при кризисном урегулировании в более отдаленных странах) — перспектива вступления БиГ в ЕС в обозримом будущем. Если распад страны всё же произойдет, это неизбежно будет оцениваться как провал политики Евросоюза, хотя усилия по формированию механизмов поддержания безопасности, подготовке государственных служащих и разоружению сохранят свое значение и при таком развитии событий.

Среди достижений операции «Алтея» в ходе её первой, наиболее активной фазы можно отметить следующие:

- исследование подземных военных сооружений на территории Боснии и Герцеговины и блокирование доступа в них;
- действия по сбору вооружений, находящихся в распоряжении гражданских лиц;
- создание пунктов проверки автотранспорта для противодействия организованной преступности;
- участие инженерных подразделений в восстановлении и ремонтном обслуживании дорог;
- обнаружение с помощью вертолетов мест незаконной вырубki деревьев;
- действия по поиску разыскиваемых Международным трибуналом по бывшей Югославии подозреваемых в военных преступлениях;
- наблюдение за разминированием территорий, осуществляемым местными силами;
- контроль за уничтожением избыточных запасов вооружений;

⁶⁴Арбатова Н.К. Мир или перемирие? // Мировая экономика и международные отношения. 1998. №9. С. 80; Белоусов В. Мина под Европу. Босния встала на путь объединения. // Российская газета. 24.11.2005.

- меры по предотвращению химических, бактериологических и радиационных угроз.

Однако при всех успехах, ни военная, ни полицейская операция ЕС не могут решить в ближайшей перспективе основную политическую проблему БиГ, которая была заложена Дейтонскими соглашениями. Сохраняющаяся разнонаправленность интересов и целей лидеров сербов, бошняков и хорватов, их неспособность, а главное, нежелание договариваться, ставит под сомнение все усилия ЕС по сохранению Боснии и Герцеговины как единого государства. При этом присутствие военных и гражданских специалистов ЕС все же повышает шансы того, что ситуация будет развиваться в мирном эволюционном ключе.

Крупнейшая гражданская миссия ЕС развернута на сегодняшний день в Косово. Штаб миссии располагается в столице Косово Приштине.⁶⁵ Миссия по обеспечению верховенства закона (EULEX Kosovo),⁶⁶ численность которой к 2011 г. достигает порядка 2800 специалистов (1700 – международный штат служащих, 1100 – местные кадры), начала свою деятельность 9 декабря 2008 г., постепенно принимая на себя ответственность за вопросы законности и правопорядка в Косово, что до последнего времени входило в число функций Миссии ООН по делам временной администрации в Косово (МООНК).⁶⁷ Миссия в Косово стала первой гражданской миссией ЕС, в которой среди участников из стран, не являющихся членами Евросоюза, работают американские специалисты (77 полицейских).

Развертывание миссии предваряла работа Команды планирования ЕС с 10 апреля 2006 г. Команда состояла из 80 международных сотрудников и 55 местных служащих и была разбита на 4 группы (офис главы команды, полицейская бригада, бригада по правосудию и административная бригада), сформировавшие в дальнейшем основные элементы будущей операции. Команда работала параллельно с развертыванием Международного гражданского офиса (ICO) во главе с Международным гражданским представителем, европейским чиновником, одновременно выполняющим функции Специального представителя ЕС.⁶⁸ С

⁶⁵ 17 февраля 2008 г. парламент Косово в одностороннем порядке провозгласил независимость этой сербской провинции. На сегодняшний день независимость Косово признало большинство стран ЕС. Исключение составляют Испания, Румыния, Греция, Кипр и Словакия. Европарламент принял ряд резолюций, призывающих эти страны признать независимость Косово. К настоящему моменту в Косово в основном завершена работа над созданием государственных институтов, принята конституция, создан Конституционный суд, собственные силы безопасности, спецслужбы, открыты диппредставительства в 21-ой стране. Косово принято в Международный валютный фонд и Всемирный банк. Однако северные области Косово, населенные в основном сербами (около 2% населения двухмиллионной республики), бойкотируют центральные органы власти и продолжают находиться в тесном контакте с Белградом, что создает ситуацию фактической разделенности страны на две неравные части. Косово сохраняет репутацию центра организованной преступности и наркоторговли. См.: Петровская Ю. Проблема Косово остается нерешенной и через три года после провозглашения независимости. (<http://www.sdprus.ru/Vhod/events/problema-kosovo-ostaetsya-nereshennoy-i-cherez-tri-goda-posle-provozglashenia-nezavisimosti.htm>)

⁶⁶ Joint Action 2008/124/CFSP, Council of the EU, 4 February 2008.

⁶⁷ До момента одностороннего провозглашения независимости Косово и принятия Конституции, Резолюция 1244 СБ ООН являлась основополагающим законом Косово. В соответствии с ней Косово управлялось Миссией ООН по делам временной администрации в Косово (МООНК), а структура политической системы была разработана в «Конституционных рамках временного самоуправления в Косово» (распоряжение МООНК №2001/9 от 15 мая 2001 года). Де-юре Резолюция 1244 остается единственным легитимным (то есть одобренным СБ ООН) документом до настоящего времени, так как любые новые резолюции, учитывающие реалии, сложившиеся после провозглашения независимости края, блокируются Россией и Китаем.

⁶⁸ European Union: Preparing for a future international and EU presence in Kosovo. (http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/kosovo/eu_preparations_may_2007_en.pdf). International Civilian Office (<http://www.ico-kos.org/ico/index.php?id=8>).

появлением миссии EULEX основная задача ICO – курировать передачу полномочий от миссии ООН МООНК косовским чиновникам и специалистам на местах.

Передача функций МООНК ни EULEX, ни местным властям не предусмотрена в Резолюции 1244 СБ ООН, что не позволяет признать развертывание миссии вполне легитимным с точки зрения международного права.⁶⁹ Например, Россия не поддерживает эту операцию именно по причине того, что ее функционирование идет в разрез с Резолюцией 1244 и содействует становлению Косово как государства, укрепляя самопровозглашенную независимость края.

На местах, несмотря на юридическую неоднозначность мандата, между сотрудниками МООНК и специалистами миссии ЕС постепенно сложилось непростое,⁷⁰ но все же партнерство, что позволяет Генеральному секретарю ООН признавать ее эффективность и благодарить ЕС «за постоянную поддержку МООНК и сотрудничество с ней».⁷¹ Несмотря на то, что Белград отказывается признавать Косово независимой республикой и по-прежнему считает край частью своей территории, сербские власти после длительных переговоров с представителями ЕС в итоге согласились на размещение миссии. Так что деятельность EULEX к настоящему времени распространяется и на сербские анклавы внутри Косово, расположенные к северу от реки Ибар, на чем изначально настаивало албанское население края.⁷²

В мандат миссии входят задачи содействия косовским властям в укреплении и развитии системы правосудия, борьбе с организованной преступностью и коррупцией, отслеживании соблюдения прав собственности, предотвращении межэтнических преступлений.⁷³ Основной деятельностью является наблюдение, наставничество и консультирование местных специалистов по вопросам судебной практики, таможенного регулирования, полицейской деятельности и обеспечения правопорядка. Однако важны и исполнительные функции. Сформированы полицейские подразделения миссии, которые не только взаимодействуют с косовской полицией, но и направлялись в Митровицу (город, разделенный на сербскую (северную) и албанскую (южную) части).⁷⁴ В судах различных уровней по всему Косово ведутся сотни расследований, слушаний, судебных процессов и разбирательств при участии специалистов EULEX. Судьями миссии, работающими в составе окружных судов, вынесен ряд обвинительных заключений по резонансным делам об организованной преступности, военных преступлениях и коррупции, в том числе касающихся высокопоставленных косовских чиновников и политиков.

Миссия ЕС сотрудничает на постоянной основе с представителями военной миссии НАТО KFOR, представителями МООНК, Представительством Европейской

⁶⁹Существование ICO в принципе неприемлемо для тех стран, которые не признают независимость Косово. ICO не упоминается в отчетах и обсуждениях в рамках ООН, а также не имеет официальных контактов с институтами и программами ООН на местах.

⁷⁰Из-за непроясненности мандата EULEX, невозможно было найти механизмы передачи функций от МООНК к EULEX, вплоть до отсутствия каких бы то ни было контактов в первый год существования миссии.

⁷¹Доклад Генерального секретаря о Миссии ООН по делам временной администрации в Косово. (S/2011/43). 28.01.2011. 9 сентября 2010 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята Резолюция 64/298, приветствующая готовность ЕС оказать содействие проведению диалога между Приштиной и Белградом. Тем самым была признана исключительная политическая роль Евросоюза в переговорном процессе.

⁷²См., например: В Косово прошла массовая демонстрация против плана генсека ООН «в угоду» Сербии. (http://www.newsru.com/world/20nov2008/kosov_dem.html).

⁷³Подробнее о миссии см.: <http://www.eulex-kosovo.eu/>

⁷⁴2010 год ознаменовался для Косово правительственным кризисом, который привел к досрочным парламентским выборам. В предвыборный период в северной части Косово с преимущественно сербским населением ситуация могла резко дестабилизироваться.

комиссии. Специальный представитель ЕС координирует работу всех инструментов ЕС по стабилизации ситуации в Косово. Он подотчетен Высокому представителю ЕС по иностранным делам и политике безопасности. Его главная функция – координировать общую политику ЕС по нормализации обстановки в Косово, которая, как и в целом для Западных Балкан, заключается в постепенной интеграции республики в правовое, политическое, экономическое и гуманитарное пространство ЕС в рамках Процесса стабилизации и ассоциации.⁷⁵

Несмотря на более чем двухлетнее присутствие миссии EULEX в Косово, преждевременно давать однозначную оценку её деятельности. Учитывая крайнюю сложность и противоречивость ситуации в зоне конфликта, невозможно ждать быстрых позитивных результатов. Чиновники Евросоюза не раз подчеркивали «технический» характер миссии, никак не влияющий на политический вопрос о статусе Косово. Развертывание миссии произошло в условиях несогласованности внешнеполитического курса и отсутствия единого подхода внутри ЕС к вопросу независимости края. Политические аспекты ситуации не учитывались и практически не затрагивались. Основой консенсуса стало общее желание всех стран ЕС, в том числе не признающих Косово государством, обеспечить стабильность края, избежать его превращения в постоянный источник угроз безопасности ЕС.

Отсутствие четких международных санкций несомненно является помехой в деятельности миссии.⁷⁶ Однако реальный результат будет зависеть не столько от наличия мандата ООН, сколько от того, насколько беспристрастным будет подход к расследованию преступлений и борьбе с организованной преступностью в Косово. В том случае, если ЕС удастся преодолеть сопротивление определенных групп косовской элиты деятельности специалистов EULEX по привлечению к ответственности всех подозреваемых в преступлениях лиц, действия ЕС будут оценены более позитивно, чем в период урегулирования острой фазы косовского конфликта, когда ЕС и США обвиняли в дестабилизации исключительно Белград.

Добиться реализации поставленных перед EULEX задач будет непросто. Её деятельность зачастую вызывает раздражение косоваров, стремящихся освободиться от внешнего надзора. Как и в других балканских государствах лица, подозреваемые в совершении военных преступлений, нередко считаются национальными героями у себя на родине. Представители EULEX утверждают, что непопулярность среди жителей Косово их не смущает.⁷⁷ Тем не менее, такое отношение существенно ограничивает возможности миссии, снижает готовность косовской администрации прислушиваться к ЕС.

Деятельность миссий Европейского Союза на Балканах демонстрирует значительное повышение уровня готовности ЕС к проведению самостоятельных миротворческих гражданских и военных операций в сравнении с началом 2000-х гг. Политические разногласия между отдельными странами в ЕС не становятся непреодолимым препятствием к участию ЕС в урегулировании конфликтов и стабилизации региона. Совершенствуется культура планирования и проведения операций, сочетающих военные и гражданские элементы.⁷⁸

Различные по численности и характеру проводимых мероприятий миссии ЕС на Балканах объединяет одна важная черта. Разворачивая ту или иную операцию в

⁷⁵Подробнее об Офисе Специального представителя ЕС в Косово см.: <http://www.eusrinkosovo.eu/>.

⁷⁶Однако пока внутри Совета Безопасности ООН не достигнут компромисс по вопросу статуса Косово, мандата на деятельность миссии ЕС ожидать не приходится.

⁷⁷Rettman A. EU Police in Kosovo: We are not interested in popularity. // EUObserver. 30.03.2011. (<http://www.euobserver.com/9/32093>).

⁷⁸Solana J. 10 Years of European Security and Defense Policy. // European Security and Defense Policy 1999-2009. ESDP Newsletter. Special Issue. October 2009.

регионе, ЕС стремится в русле стратегии европеизации реализовать комплексный подход к урегулированию кризисов. В таком подходе, объединяющем решение вопросов гуманитарной помощи, помощи в построении государственных институтов и повышении качества государственного управления, технической и финансовой поддержки, непосредственно миротворческих усилий и посредничества между конфликтующими сторонами – главная заслуга операций ЕС.

Долгосрочный характер миссий ЕС на Балканах свидетельствует о том, что проблемы в этом регионе далеки от своего окончательного решения. Однако то, что их урегулирование в настоящий момент находится в политической и экономической, а не в военной плоскости - во многом заслуга деятельности европейских специалистов и политиков, причастных к деятельности миротворческих миссий Евросоюза.

Африка

Соседний с Европой континент, население которого превышает миллиард человек, а социально-экономическое развитие остается на чрезвычайно низком уровне, не может не вызывать беспокойства Евросоюза. До недавнего времени непосредственным соседям ЕС по Средиземноморью, странам Северной Африки, управляемым автократическими режимами, удавалось поддерживать относительную внутреннюю стабильность и они сопротивлялись вмешательству ЕС в свои внутренние дела. Соответственно, непосредственное участие Евросоюза в разрешении африканских проблем было связано с более отдаленными странами континента, не преодолевшими разрушительных последствий гражданских войн и конфликтов.

Первым примером использования в Африке новых возможностей ЕС, появившихся с развитием ЕПБО, стала военная операция «Артемиды»,⁷⁹ проводившаяся в июне-сентябре 2003 г. в Демократической Республике Конго (ДРК).⁸⁰ Тогда, с завершением второй конголезской войны, стало возможным создание переходного правительства страны с участием ранее враждовавших между собой группировок, в противостоянии которых принимали участие и соседние государства. В своих действиях ЕС опирался на Резолюцию 1484 СБ ООН. Наряду со странами-членами и странами-кандидатами на вступление в ЕС в операции приняли участие Бразилия, Канада и ЮАР. Ключевую роль в ходе операции играла Франция, взявшая на себя организацию командования и формирование основного контингента задействованных сил. Задачей миротворцев, численность которых составляла около 1400 чел., было содействие миссии ООН, развернутой в этой стране еще в конце 1999 г., в обеспечении безопасности десятков тысяч беженцев в районе города Буния – центре провинции Итури, до мая 2003 г. находившейся под контролем угандийских войск.⁸¹ При этом половина состава миссии находилась не в Итури, а в резерве, в районе г. Энтеббе (Уганда). Задача была выполнена, были созданы условия для возвращения значительного числа беженцев в места постоянного проживания, но по завершении операции миссия ООН не смогла достаточно быстро заполнить оставляемый силами ЕС вакуум, что привело к новым столкновениям и послужило уроком для будущего взаимодействия ЕС и ООН.

⁷⁹ Joint Action 2003/423/CFSP. Council of the EU. 05.06.2003.

⁸⁰ Hobeke H., Carette S., Vlassenroot K. EU support to the Democratic Republic of Congo. Brussels, 2007. (http://www.egmontinstitute.be/papers/07/afr/EU_support_to_the_DRC.pdf).

⁸¹ Operation Artemis. The Lessons of the Interim Emergency Multinational Force. UN Peacekeeping Best Practices Unit. October 2004. (<http://www.pbpu.unlb.org/PBPS/Library/Artemis.pdf>).

Есть основания предполагать, что стимулом к принятию решения о проведении операции были острые разногласия внутри ЕС по вопросу о войне в Ираке.⁸² Германия и Франция выступили тогда резко против несанкционированного ООН вооруженного вмешательства США, а Великобритания и ряд стран Восточной Европы поддержали американцев. Чтобы компенсировать нанесенный репутации ЕС ущерб, нужно было представить пример успешного взаимодействия в военной сфере и политической способности Евросоюза достигать согласия по вопросам, предполагающим использование вооруженных сил. Примечательно, что Высокий представитель по ОВПБ Х.Солана первоначально скептически оценивал идею операции в ДРК, полагая, что весь оперативный потенциал ЕС необходимо сконцентрировать на Балканах.⁸³

Просьба об оказании помощи в связи с ситуацией в Итури исходила непосредственно от Генерального секретаря ООН. Если бы ЕС не обладал возможностями для проведения операции, она, скорее всего, была бы осуществлена силами одной или нескольких крупных европейских стран. Выбор в качестве формата миротворческих усилий миссии ЕС позволил демпфировать возможные обвинения в неокOLONIALИЗМЕ.

В последующие годы ДРК столкнулась с необходимостью создания современных механизмов поддержания правопорядка, что обусловило потребность в полицейской миссии ЕС. Поддержку созданию полицейских формирований Евросоюз стал оказывать по просьбе правительства ДРК уже с 2003 г. Однако она не оформлялась как миссия ЕПБО, а была использована форма технической помощи, финансируемой из Европейского фонда развития. Процесс контролировался Комиссией ЕС, которая, таким образом, получила основания заявлять в дискуссиях с Советом ЕС, что лучше разбирается в ситуации в ДРК. Тем не менее, со временем органам ЕС удалось договориться о разделении труда.⁸⁴ Собственно операция ЕПБО появилась, когда для сформированных полицейских отрядов нужно было организовать регулярную профессиональную подготовку. Действовавшая с апреля 2005 по июнь 2007 г. миссия носила название «Киншаса».⁸⁵ Её задачей было оказание содействия конголезской полиции посредством консультирования и организации обучения. Такого рода консультативная работа не требовала большой численности персонала миссии, не превышавшей 30 чел. С июля 2007 г. по настоящее время этими же вопросами занимается новая миссия EUPOL RD Congo,⁸⁶ включающая 40 экспертов из ЕС и 19 местных сотрудников. При этом EUPOL RD Congo уже не ограничивается исключительно деятельностью полицейских – по своему характеру она сближается с присутствующими в практике ЕС миссиями по обеспечению верховенства закона, взаимодействуя с органами юстиции ДРК.

В рамках отдельной миссии ЕС EUSEC RD Congo⁸⁷ с июня 2005 г. аналогичное содействие государственным структурам ДРК оказывается в формировании соответствующих современным стандартам вооруженных сил. При этом первоочередной задачей была ликвидация старых, избыточных вооруженных формирований, существовавших в период гражданской войны. Соответственно, европейские эксперты должны были оказывать содействие процессам демобилизации, разоружения и реинтеграции бывших боевиков в общество.

⁸²Duke S. Consensus Building in ESDP: Lessons of Operation Artemis. UCD Dublin European Institute Working Paper 08-7. July 2008. P.8. (http://www.ucd.ie/dei/wp/WP_08-7_Simon_Duke.pdf).

⁸³Ibid., p. 13.

⁸⁴Martinelli M. The EU in the Democratic Republic of Congo. / The European Union and Peacebuilding. Policy and Legal Aspects. Ed. by. S. Blockmans, J. Wouters, T. Ruys. The Hague, 2010. PP. 236-237.

⁸⁵Joint Action 2004/847/CFSP. Council of the EU. 09.12.2004.

⁸⁶Joint Action 2007/405/CFSP. Council of the EU. 12.06.2007.

⁸⁷Joint Action 2005/355/CFSP. Council of the EU. 02.05.2005.

Предполагается, что миссия будет продолжать свою работу, по меньшей мере, до сентября 2012 г. В настоящее время в её состав входят 50 человек. Предметом заботы персонала ЕС в рамках этой миссии, помимо прочего, стал учет около 130 тыс. находящихся на военной службе граждан ДРК, что предусматривало сбор биометрической информации и выдачу идентификационных карт.

Масштаб EUSEC RD Congo выглядит чрезвычайно скромным с точки зрения стоящих перед миссией задач. Отчасти, это может быть связано с отсутствием уверенности внутри ЕС, что миссия заслуживает поддержки и не окажется вывеской для продвижения интересов французских и бельгийских производителей вооружений.⁸⁸ Вообще, в продолжающихся миссиях ЕС в ДРК участвуют лишь некоторые страны Евросоюза.⁸⁹ Кроме того, следует учитывать, что реформой вооруженных сил занимались сами государственные структуры ДРК, и Евросоюз никоим образом не претендовал на то, чтобы полностью или частично заместить их. Насколько эффективными оказываются усилия конголезского государства не в последнюю очередь зависит от того, как развивается политический процесс в стране. Нередко оказывается, что чиновники ДРК не проявляют достаточной заинтересованности в проведении необходимых реформ и не прислушиваются к рекомендациям ЕС.⁹⁰

В период подготовки и проведения важнейших для будущего ДРК выборов, с конца апреля по конец ноября 2006 г., на основании Резолюции 1671 СБ ООН Евросоюз дополнительно развернул в стране военную операцию EUFOR RD Congo.⁹¹ В ходе операции 1 тысяча военнослужащих стран ЕС была размещена в Киншасе, а дополнительный батальон, способный при необходимости усилить миротворческий контингент, расположился на территории Габона. Как и при проведении операции «Артемида» ЕС старается предельно экономно использовать человеческие ресурсы, избегая рисков настолько, насколько это возможно. Кроме того, как и в большинстве операций ЕС, проводившихся до настоящего времени, здесь заметна тенденция к использованию силового потенциала ОВПБ не в острой фазе конфликта, а превентивно, для предупреждения потенциальных эксцессов.

Следует отметить, что присутствие ЕС в ДРК было лишь одним из элементов международных усилий по обеспечению стабильности в этой стране. Основная нагрузка традиционно ложилась на ООН. Уже в 2000 г. численность войск ООН в ДРК составляла более 5,5 тыс. чел., к 2007 г. – около 20 тыс. чел. (такой размер контингента ООН поддерживается до настоящего времени).⁹²

В целом, для ДРК, как государства с семидесятимиллионным населением, любые усилия мирового сообщества сами по себе способны лишь сформировать некоторые условия для развития, но не обеспечить его. Путь преодоления последствий многолетних конфликтов еще не пройден, и на нём вероятны еще немалые трудности, которые могут вновь потребовать участия ЕС.

Ситуация в Дарфуре, провинции Судана, жители которой стали подвергаться этническим чисткам, является предметом озабоченности мирового сообщества уже на протяжении ряда лет. С июля 2005 до конца 2007 г. ЕС оказывал содействие Африканскому Союзу (АС)⁹³ в его усилиях по нормализации обстановки. Операции

⁸⁸ Martinelli M. The EU in the Democratic Republic of Congo. Op.cit. P. 239.

⁸⁹ EUPOL RD Congo – Бельгия, Франция, Германия, Италия, Португалия, Испания, Финляндия, Румыния, Швеция; EUSEC RD Congo – Бельгия, Франция, Германия, Италия, Португалия, Великобритания.

⁹⁰ Ibid., pp. 244-245.

⁹¹ Joint Action 2006/319/CFSP. Council of the EU. 27.04.2006.

⁹² United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo.

(<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monuc/facts.shtml>).

⁹³ Joint Action 2005/557/CFSP. Council of the EU. 18.07.2005.

АС AMIS (3300 чел.) и AMIS II (7700 чел.) поддерживали около 30 полицейских, 15 военных экспертов и 2 военных наблюдателя из ЕС. Не менее важным было предоставление Евросоюзом для АС автотранспорта, мобильных генераторов, резервуаров для воды, медицинского оборудования и данных аэрофотосъемки.⁹⁴ Евросоюз также предоставил свой авиатранспорт для перемещения персонала АС. При этом силы ЕС выполняли сугубо вспомогательную функцию. В начале деятельности Смешанной операции в Дарфуре (ЮНАМИД), объединившей с 2007 г. силы ООН и АС, было задействовано около 20 тыс. военных и более 6,5 тыс. полицейских,⁹⁵ в миссии ООН в Судане (МООНВС) – еще 10 тыс. чел.

Именно ввиду ограниченного характера миссий ЕС взаимодействие Евросоюза с АС представляет особый интерес. Во многих странах Африки постепенно развиваются политические или этнические конфликты, которые могут стать серьезной проблемой. АС и ряд субрегиональных африканских интеграционных объединений, очевидно, могли бы в таких случаях брать на себя миротворческие функции. Однако они испытывают дефицит финансовых и организационных ресурсов, что ограничивает их активность. Именно эти лакуны могут заполняться при помощи ЕС.

Развертывание полноценной военной операции в сложных условиях африканской пустыни Евросоюз осуществил в Республике Чад и Центральноафриканской Республике (ЦАР).⁹⁶ Инициированная в январе 2008 г. и продолжавшаяся до марта 2009 г. операция была санкционирована Резолюцией 1778 Совета Безопасности ООН и представляла собой составную часть усилий ООН по нормализации положения в тех районах Чада и ЦАР, где образовались лагеря более чем двухсот тысяч беженцев из Дарфура.

В Чаде ЕС пришлось столкнуться с множеством проблем, способность к решению которых необходима для успешного урегулирования и других острых кризисов. В условиях отсутствия развитой дорожной сети и географической удаленности друг от друга тех стратегических точек, в которых ЕС создавал базы, особое значение приобрела организация транспортных потоков. Доставка грузов морским путем в изолированную от побережья страну занимала от 30-ти до 50-ти дней и находилась в зависимости от состояния немногочисленных дорог, которые становятся опасными в периоды обострения противостояния между правительством и повстанцами, а в сезон дождей (с июня по сентябрь) могли оказаться абсолютно непригодными. Климатические условия затрудняли функционирование техники и работу людей. Помимо стран ЕС в операции приняли участие Россия, Албания и Хорватия. Весь персонал миссии составил порядка 3700 чел. Для России это был первый опыт содействия операции ЕПБО. Согласования, необходимые для отправки в Чад российской вертолетной группы, заняли около девяти месяцев, в результате она прибыла на место всего за три месяца до перехода ответственности за положение в регионе к ООН.

Хотя проблема беженцев, положение которых должна была улучшить операция ЕС, сохраняется, Евросоюз достаточно быстро завершил миссию и передал ответственность ООН. Укрепившаяся таким образом миссия ООН МИНУРКАТ насчитывала на тот момент 5200 военнослужащих и 300 полицейских. В декабре 2010 г. МИНУРКАТ также завершила свою работу по просьбе правительства

⁹⁴Franke B. The European Union Supporting Actions to the African Union Missions in Sudan (AMIS) and Somalia (AMISOM). / European Security and Defense Policy: the first ten years (1999-2009). Ed. by G. Grevi., D. Helly, D. Keohane. Paris, 2009. P. 257.

⁹⁵African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur. (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/facts.shtml>).

⁹⁶Joint Action 2007/677/CFSP. Council of the EU. 15.10.2007.

Чада, заявившего о своей способности самостоятельно обеспечивать безопасность беженцев.

Результатом участия ЕС стало финансирование и организация развертывания операции, а для поддержания уже развернутых сил оказалось достаточно и более традиционного формата миротворческих сил ООН.

С организационной точки зрения миссия в Чаде/ЦАР внешне выглядела успешно, однако к ней можно предъявить и немало претензий. Эффективность обеспечения с её помощью безопасности беженцев вызывает сомнения, взаимодействие руководителей операции с Комиссией ЕС, обеспечивавшей реализацию гуманитарных программ в регионе, оставляло желать лучшего. Также разногласия возникали между ЕС и ООН, причем последняя выступала за продление деятельности миссии ЕС.⁹⁷

Опыт Чада показал, что Евросоюз способен самостоятельно развернуть миротворческую операцию средних размеров. Однако, как и на Балканах, где важную роль сыграло использование опыта и механизмов НАТО, не следует относить это исключительно на счет успехов в развитии ОВПБ. Большим подспорьем стало активное участие Франции, традиционно сохранявшей вовлеченность в дела региона. Именно Франция и предложила проведение операции в Чаде/ЦАР. Без решающего вклада крупнейших государств ЕС такого рода присутствие в кризисном регионе стало бы невозможным.

С февраля 2008 по июнь 2010 г. ЕС осуществлял миссию по содействию военной реформе в Гвинее-Бисау.⁹⁸ Работа нескольких (8-14) экспертов из шести стран ЕС⁹⁹ и шестнадцати местных сотрудников сводилась к консультированию и организации обучения. Скромное участие ЕС не повлияло существенным образом на политический процесс в стране и на обстановку в её вооруженных силах. Операцию пришлось свернуть ввиду произошедшего в Гвинее-Бисау военного переворота, подтвердившего, что обеспокоенность, побудившая Евросоюз к началу этой операции, имела под собой серьезные основания. Но и эта микро-миссия в небольшой стране (1,6 млн. чел. населения) позволила Евросоюзу извлечь важные уроки. При её планировании и реализации было допущено немало ошибок, которые не дали организовать ежедневную совместную работу представителей ЕС и государственных органов Гвинеи-Бисау. Вплоть до завершения миссии её так и не удалось полностью укомплектовать. Сохранявшая связи с бывшей колонией Португалия, а также Испания, Франция и Великобритания выступили инициаторами миссии и имели двусторонние соглашения с Гвинеей-Бисау о сотрудничестве в сфере безопасности, но при этом по разному представляли себе, как должны были осуществляться реформы в этой стране.¹⁰⁰

Произошедшее в Гвинее-Бисау показывает, что само решение о проведении миссии ЕС – очень ответственный шаг, даже если присутствие Евросоюза в конфликтном регионе предполагает лишь незначительную численность персонала с ограниченными компетенциями. В вопросах безопасности оплошности чреватые самыми опасными последствиями. В частности, к серьезным провалам может привести расчет на то, что небольшая группа стран, ставших авторами идеи

⁹⁷Wittebrood C., Gadrey C. The European Union and Peacebuilding: The Case of Chad / The European Union and Peacebuilding. Policy and Legal Aspects. Ed. by S. Blockmans, J. Wouters, T. Ruys. The Hague, 2010. PP. 261-265.

⁹⁸Joint Action 2008/112/CFSP. Council of the EU. 12.02.2008.

⁹⁹Франции, Германии, Италии, Португалии, Испании, Швеции.

¹⁰⁰Helly D. The EU Mission in Support of Security Sector Reform in Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau). / European Security and Defense Policy: the first ten years (1999-2009). Ed. by Grevi G., Helly D., Keohane D. Paris, 2009. PP. 376-377.

учреждения миссии, самостоятельно справится с её осуществлением, не требуя участия остальных членов ЕС.

Новым вызовом для ЕС, как и для всего мирового сообщества, стало резкое увеличение числа случаев захвата судов пиратами у берегов Сомали. С 2008 г. в Аденском заливе осуществляется морская военная операция «Аталанта».¹⁰¹ Помимо стран ЕС в число её участников вошли Хорватия и Норвегия. Штаб операции расположен в британском Нортвуде, который также используется британскими вооруженными силами и НАТО. В «Аталанте» проще, чем в ходе других масштабных операций, решаются вопросы координации действий участников – военный корабль по своей сути представляет самостоятельную единицу с необходимым оснащением и экипажем, международная коммуникация между судами давно налажена и стандартизирована. В то же время, страны ЕС сталкиваются с существенными трудностями в том, что касается судьбы задержанных пиратов, вину которых непросто доказать в соответствии со стандартными судебными процедурами. Совокупный персонал «Аталанты» составляет около 1800 чел., обеспечивающих присутствие в проблемном регионе до двадцати судов и самолетов. Стандартный состав единовременных участников операции на начало 2011 г. включает в себя 5-10 фрегатов и эсминцев, один вспомогательный корабль и три самолета. Как и во многих других случаях, ЕС – не единственный участник международных усилий по урегулированию кризиса. Присутствие пяти кораблей в Аденском заливе в рамках операции «Океанский щит» обеспечивает НАТО.¹⁰² Свои суда для борьбы с пиратами регулярно направляют и Россия, Китай, Индия и др. Практически все присутствующие в регионе акторы осуществляют регулярный обмен информацией в ходе ежемесячных встреч специальной группы SHADE,¹⁰³ которые организует американское командование в Бахрейне.¹⁰⁴

В рамках еще одной миссии ЕС оказывает содействие переходному правительству Сомали в создании сил безопасности.¹⁰⁵ Миссия была инициирована в апреле 2010 г. и располагается на территории Уганды. Её численность превышает 140 чел., что отражает большую сложность стоящих перед ней задач в сравнении с консультативными миссиями в Африке, упомянутыми выше. Ведется обучение обращению с оружием, рукопашному бою, тактике боевых действий в населенных пунктах. Миссия взаимодействует с войсками АС, базирующимися в аэропорту Могадишо, преимущественно состоящими из угандийцев (1700 чел.).¹⁰⁶ И в этом случае, ЕС делает акцент на своей способности обеспечить качество подготовки обучаемых. Так, базовое обучение рядового состава сомалийских военных осуществляется силами угандийской армии, хотя и при содействии инструкторов ЕС. К концу 2010 г. такой курс прошли уже 720 чел. Сами же сотрудники миссии ЕС ведут специализированные курсы для офицеров. Эти курсы за то же время закончили 191 человек.¹⁰⁷

Миссия ЕС в Сомали вызывает целый ряд вопросов, ставящих под сомнение её перспективы. Нет гарантии, что получившие с её помощью военную подготовку жители Сомали останутся верны переходному правительству, остающемуся нежизнеспособным. Используя одну из немногих реальных возможностей для

¹⁰¹ Joint Action 2008/851/CFSP. Council of the EU. 10.11.2008.

¹⁰² NATO. Counter-piracy operations. (http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm).

¹⁰³ Shared Awareness and De-confliction

¹⁰⁴ Helly D. The EU Military Operation Atalanta // European Security and Defense Policy: the first ten years (1999-2009). Ed. by G. Grevi., D. Helly, D. Keohane. Paris, 2009. PP. 398-399.

¹⁰⁵ Decision 2010/96/CFSP. Council of the EU. 15.02.2010.

¹⁰⁶ AMISOM Military component.

(http://www.africa-union.org/root/au/auc/departments/psc/amisom/AMISOM_MILITARY_COMPONENT.htm).

¹⁰⁷ EUTM Somalia: Towards the second intake. // CSDP Newsletter. №11. Winter 2010/2011.

проведения операции, ЕС вынужден идти на достаточно тесное сотрудничество с Угандой, роль которой в регионе довольно противоречива. Президентом Уганды последние 25 лет является Й. Мусевени, известный как активный участник вооруженных конфликтов в Уганде и в ДРК. В начале 2011 г. он выиграл очередные выборы. С другой стороны, поиски того или иного решения для Сомали необходимы. Операция «Аталанта» не улучшает бедственного положения сомалийцев, способствующего распространению пиратства. Очевидно, что необходимо изменить положение в самой стране, прежде всего, обеспечив безопасность гражданского населения. Форма участия ЕС в этом процессе может меняться, но так или иначе, международные миротворческие усилия еще долго будут сохранять здесь свою актуальность.

С началом военной кампании против режима М.Каддафи в Ливии было принято решение о подготовке развертывания силами ЕС миссии гуманитарного характера для оказания помощи беженцам на территории соседних Туниса и Египта – EUFOR Libya.¹⁰⁸ Готовность Евросоюза принять участие в решении этой проблемы явно связана с опасениями, что беженцы из зоны конфликта могут вскоре превратиться в нелегальных мигрантов, направляющихся в ЕС.

Проведение миссий ЕС в Африке определяется стратегической важностью соседнего континента, но как в начале 2000-х гг., так и сегодня, сохраняются серьезные сомнения в том, что участие Евросоюза может оказать по-настоящему значимое влияние на происходящие на соседнем континенте процессы. Даже крупнейшие операции ЕС в регионе крайне незначительны в сравнении с многочисленными официальными и неофициальными вооруженными формированиями, действующими в африканских странах, массами беженцев и живущего за чертой бедности населения. Особенно часто в качестве потенциального источника первоочередных опасностей в будущем представляются ЕС упоминается пустынный регион Сахель (часть территории Алжира, Мали, Мавритании, Нигера, Буркина-Фасо). В регионе начинают развиваться террористические сети, и он может со временем прийти на смену Афганистану и Пакистану в качестве основного источника распространения религиозного экстремизма и терроризма. В случае, если обстановка там действительно будет ухудшаться, и ЕС придется принять решение о проведении новых операций, опыт создания инфраструктуры в неблагоприятных климатических условиях, полученный в Чаде/ЦАР окажется очень полезным. Но антитеррористическая операция была бы во много раз более опасным предприятием, в сравнении с обеспечением безопасности беженцев, имевшим место в Чаде. Не исключено, что ЕС будет не в состоянии взять на себя такую ответственность, и предпочтет участвовать в деятельности международной коалиции, подобно тому, как это происходит в Афганистане. Возможно, не меньшую опасность, будет представлять развитие событий в странах, пока представляющихся относительно стабильными. Как показали народные волнения начала 2011 г. в Северной Африке, нет оснований предполагать, что распространенные в регионе авторитарные режимы окажутся незыблемыми и смогут в долгосрочной перспективе обеспечивать бесконфликтную сменяемость власти.

Постсоветское пространство

Зоны «замороженных конфликтов» и потенциальной нестабильности, возникшие в процессе распада Советского Союза, также как и проблемные регионы

¹⁰⁸Decision 2011/210/CFSP. Council of the EU. 01.04.2011.

к югу от ЕС, порождают миграционное давление, создают возможности для деятельности транснациональных преступных группировок. Но и здесь присутствие Евросоюза носит вспомогательный характер и пока не может оказывать определяющего влияния на процессы стабилизации и мирного урегулирования.

В июле 2004 г., через полгода после прихода к власти в Грузии М. Саакашвили, ЕС принял решение о развертывании миссии «Фемида»¹⁰⁹ в поддержку усилий грузинского правительства по обеспечению верховенства права. Действовавшая в течение года миссия предполагала присутствие в грузинских министерствах и ведомствах десяти экспертов¹¹⁰ ЕС и должна была способствовать созданию отвечающих современным стандартам органов юстиции. В строгом смысле миссия не имела отношения к региональным конфликтам, но выполняла превентивную функцию, стремясь предотвратить появление на Кавказе нового очага нестабильности. В ЕС обсуждался вариант реализации этой задачи без использования механизмов ЕПБО, через реализуемые Еврокомиссией программы, но возобладало мнение о том, что вариант ЕПБО предпочтительнее, поскольку это позволит лучше контролировать работу миссии и повысить заметность присутствия ЕС в Грузии.¹¹¹

Миссия «Фемида» не достигла заметных успехов. Ей потребовалось существенное время, чтобы решить собственные технические и кадровые проблемы. В период её работы новое грузинское руководство быстро меняло чиновников на руководящих должностях, не оставляя возможностей для рабочего взаимодействия. Среди зарубежных экспертов грузинская сторона зачастую отдавала предпочтение представителям США, а не ЕС. Миссия завершилась подготовкой стратегии реформы уголовного судопроизводства, одобренной Грузией. Реализация стратегии позднее стала одним из пунктов плана действий, выработанного ЕС и Грузией в рамках Политики соседства. Отдельные эксперты миссии стали сотрудниками офиса Спецпредставителя ЕС в регионе.¹¹² Для проекта, изначально не слишком вписывавшегося в рамки ЕПБО, такое развитие событий выглядит вполне логичным.

В составе офиса Спецпредставителя ЕС также действует небольшая (9 чел.) Группа пограничной поддержки, консультирующая грузинскую погранслужбу и помогающая в подготовке законодательных актов Грузии, связанных с вопросами пограничного контроля.¹¹³ Здесь наблюдается обратная ситуация, по сравнению с «Фемидой», - деятельность, напоминающая другие пограничные операции в рамках ОПБО, не получила такого статуса и обычно не упоминается при перечислении миссий ЕС.

Попытка не замечать в ходе строительства нового грузинского государства сохранявшуюся проблему статуса Абхазии и Южной Осетии – не увенчалась успехом. Военный конфликт с участием России, произошедший в августе 2008 г. завершился при посредничестве Н.Саркози, президента Франции, выполнявшей в этот период функции страны-председателя ЕС. Опираясь на договоренности, достигнутые между сторонами конфликта, ЕС принял решение о развертывании с 1 октября 2008 г. на территории Грузии наблюдательной миссии численностью в

¹⁰⁹ Joint Action 2004/523/CFSP. Council of the EU. 28.06.2004.

¹¹⁰ Экспертов представили Литва, Латвия, Эстония, Польша, Дания, Швеция, Нидерланды, Франция, Германия, Италия.

¹¹¹ Kurowska X. The Rule of Law Mission in Georgia (EUJUST Themis). / European Security and Defense Policy: the first ten years (1999-2009). Ed. by G. Grevi., D. Helly, D. Keohane. Paris, 2009. PP. 203-204.

¹¹² Ibid., pp. 205-208.

¹¹³ Merlingen M., Ostrauskaite R. EU Peacebuilding in Georgia: Limits and Achievements. / The European Union and Peacebuilding. Policy and Legal Aspects. Ed. by S. Blockmans, J. Wouters, T. Ruys. The Hague, 2010. P. 285.

200 чел., действующей до настоящего времени. К 2011 г. в состав миссии входило около 300 чел., из которых 220 – наблюдатели, остальные – сотрудники штаба в Тбилиси и полевых представительств в Мцхете, Гори и Зугдиди. По количеству направленных на работу в составе миссии наблюдателей лидерами являются Германия (30), Румыния (27), Польша (18), Швеция (17), Франция (16), Италия (15).¹¹⁴ До событий 2008 г. в зоне грузино-абхазского конфликта действовала наблюдательная миссия ООН МООННГ в составе 129 военных наблюдателей, 16 полицейских, 105 гражданских сотрудников-иностранцев и 208 местных сотрудников.¹¹⁵ Кроме того, в регионе располагалась миссия ОБСЕ. В настоящее время международное присутствие в зоне конфликта обеспечивается только силами ЕС. В 2008 г. миссию было необходимо развернуть в срочном порядке, что даже вынудило Евросоюз пренебречь стандартными процедурами отбора персонала.¹¹⁶

Наблюдательная миссия в Грузии выполняет свои задачи достаточно эффективно. Её присутствие обеспечивает снижение напряженности, способствует распространению объективной информации о происходящем в зоне конфликта, создает возможности для оперативной коммуникации на рабочем уровне между конфликтующими сторонами. При этом и в момент развертывания, и в настоящее время связанные с миссией риски внушают определенные опасения. В случае эскалации конфликта относительно немногочисленные невооруженные наблюдатели с ограниченным мандатом не смогут оказать существенного влияния на ситуацию и, в лучшем случае, будут способны лишь покинуть регион без потерь, а в худшем, могут стать мишенью для провокаций. Тем не менее, вопреки этим опасениям глава наблюдательной миссии описывал положение в зоне конфликта к концу 2010 г. как «чрезвычайно стабильное».¹¹⁷

С точки зрения ЕС территория Грузии включает в себя Абхазию и Южную Осетию, однако последние не допускают присутствия наблюдателей Евросоюза. Урегулирование вопроса о зоне ответственности с участием властей этих республик – один из возможных вариантов будущего развития наблюдательной миссии. Россия пока не поддерживает расширение географического охвата миссии ЕС. По мнению российских официальных лиц, безопасность на территории Абхазии и Южной Осетии успешно обеспечивается самими республиками, а их внешняя безопасность гарантирована присутствием российских войск. Устойчивость такой позиции, вероятно, отражает опасения того, что международное присутствие может отрицательно сказаться на способности России контролировать ситуацию в регионе. Однако в долгосрочной перспективе развитие диалога между Грузией и её бывшими автономиями, а также Грузией и Россией, видимо, всё же потребует расширения международного присутствия.

В непосредственной близости от расширившегося ЕС сохраняется напряженность между центральным правительством Молдавии и сепаратистским руководством Приднестровья. С июня 2005 г. на границе между Молдавией и Украиной осуществляет свою работу пограничная миссия¹¹⁸ ЕС в составе двухсот специалистов, половина из которых – граждане Украины и Молдовы. В работе миссии также принимают участия Грузия, Казахстан и Таджикистан. На государственной границе (955 км сухопутной, 267 км речной), где действует миссия,

¹¹⁴EU Monitoring Mission in Georgia. (<http://www.eumm.eu> от 28.03.2011.).

¹¹⁵UNOMIG – Facts and Figures. (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomig/facts.html>).

¹¹⁶Fisher S. The European Union Monitoring Mission in Georgia. / European Security and Defense Policy: the first ten years (1999-2009). Ed. by G. Grevi., D. Helly, D. Keohane. Paris, 2009. PP. 386-387.

¹¹⁷Charap S., Welt C. A more proactive U.S. approach to the Georgia Conflicts. Center for American Progress. 2011. P. 24.

¹¹⁸Joint Action 2005/776/CFSP. Council of the EU. 07.11.2005.

расположены 67 пограничных переходов, при этом 470 км границы, где расположены 25 переходов де-факто контролируются Приднестровьем.¹¹⁹ Штаб-квартира операции находится в Одессе, миссия связи – в Кишиневе, полевые миссии – в Бессарабке, Кишиневе, Отаче (Молдавия), Котовске, Кучургане, портах Одессы и Ильичёвска (Украина).

Миссию в Украине/Молдове можно отнести к числу успешных. Благодаря её действиям качество контроля на границе возросло, были достигнуты договоренности об унифицированных таможенных процедурах, к которым был обеспечен доступ, в том числе, для жителей Приднестровья.¹²⁰ Обеспечивается профессиональная подготовка тысяч сотрудников пограничных и таможенных органов. ЕС помогает обеспечить пограничные службы Украины и Молдовы современным оборудованием и даже бензином, необходимым для организации патрулирования границы.¹²¹ Именно конфликт в Приднестровье, создав слабо контролируемую «серую зону» в приграничной области, стал причиной учреждения миссии. Но при этом она не оказывает заметного влияния на урегулирование приднестровского конфликта и корни проблем, с которыми она борется, остаются незатронутыми. Миссия помогает нормализовать жизнь людей в регионе в сложившихся условиях, что само по себе важно, но не устраняет неопределенности, связанной со статусом Приднестровья, а именно эта проблема может привести к новым всплескам нестабильности в будущем.

На постсоветском пространстве существуют и другие проблемные зоны, где полевое присутствие ЕС гипотетически может оказаться уместным. Наибольшее беспокойство в настоящее время вызывает ситуация вокруг Нагорного Карабаха, где не удается достичь договоренностей об организации международной миротворческой миссии. Процесс дестабилизации может очень быстро развиваться в Центральной Азии, в особенности, по мере постепенного ухода нынешних несменяемых политических лидеров стран региона. Но наиболее реалистичной задачей для ЕС представляется расширение его роли там, где миссии уже учреждены. В масштабные миротворческие миссии с широкой компетенцией могли бы превратиться и наблюдательная миссия в Грузии, и пограничная в Украине/Молдове, при условии достижения соответствующих договоренностей со всеми заинтересованными сторонами, в том числе с Россией, Абхазией, Южной Осетией и фактическим руководством Приднестровья.

Ближний Восток

Зона арабо-израильского конфликта занимает особое место среди нерешенных международных вопросов. Большая часть противоречий напрямую затрагивает относительно небольшие группы населения региона. Территориальные споры также ведутся в отношении очень небольших территорий. Но на объективные разногласия наслаиваются религиозные и мировоззренческие споры, существенно усложняющие мирное урегулирование. Большинство ведущих мировых держав сходятся во мнении, что важнейшим элементом мирного плана является появление жизнеспособного Палестинского государства. Именно этому процессу пытается способствовать ЕС.

¹¹⁹EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine. (<http://www.eubam.org/>).

¹²⁰Dura G. The EU Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and Ukraine. / European Security and Defense Policy: the first ten years (1999-2009). Ed. by G. Grevi., D. Helly, D. Keohane. Paris, 2009. PP. 282-283.

¹²¹EUBAM Annual Report. December 2008-December 2009.

В ноябре 2005 г. была учреждена полицейская миссия ЕС, содействующая становлению органов полиции на территории Палестинской автономии.¹²² В начале 2005 г. на выборах председателя автономии, через два месяца после смерти занимавшего эту должность Я.Арафата, победу одержал М. Аббас, что повлекло за собой некоторую нормализацию палестино-израильских отношений. Евросоюз стремился поддержать этот процесс. На 2011 г. в состав миссии ЕС входят 53 эксперта из ЕС и 33 местных сотрудника. Её сотрудники размещены в штаб-квартире в Рамалле и в офисе в Иерихоне. Наряду со странами ЕС в работе миссии принимают участие Норвегия и Канада. В ходе работы миссии осуществляется передача палестинской полиции необходимого оборудования. В сферу компетенции миссии входят не только вопросы организации полицейской службы, но и более широкий круг проблем развития палестинской юстиции. По своему содержанию миссия перерастает из полицейской в направленную на обеспечение верховенства закона.

Есть основания говорить о том, что работа миссии способствует повышению профессионального уровня палестинской гражданской полиции. Но последняя составляет только часть сложной и вызывающей много нареканий системы органов обеспечения безопасности Палестины. Собственно вопросами реформы важнейших органов безопасности в автономии занимаются США.¹²³ Американский офицер связи присутствует и в составе миссии ЕС, что, тем не менее, пока не позволяет говорить о способности ЕС и США выработать совместную стратегию действий в этой области.¹²⁴

Поскольку ЕС не считает возможным сотрудничество с движением ХАМАС, его победа на выборах в секторе Газа ограничила деятельность полицейской миссии территорией Западного берега р. Иордан. Возможно, со временем, по мере изменения политической ситуации в Палестине, появятся условия для проведения работы и в секторе Газа.

С приходом к власти движения ХАМАС связаны и проблемы еще одной операции ЕС. Миссия на пограничном переходе Рафах¹²⁵ – единственном официальном переходе между Египтом и сектором Газа – была учреждена в конце 2005 г., после вывода с территории сектора израильских войск и поселенцев. Деятельность миссии включала в себя как мониторинг происходящего на переходе, так и обучение местных сотрудников пограничных и таможенных служб, предоставление оборудования для обустройства перехода. В июне 2007 г., через год после закрытия Египтом перехода Рафах в связи с победой ХАМАС, миссия была формально приостановлена (но не завершена) и это положение сохраняется до настоящего времени. В июне 2006 – июне 2007 гг. переход работал лишь изредка, причем наблюдатели ЕС не всегда вовремя оповещались об этом, а их доступ на переход блокировался израильскими представителями, ссылавшимися на соображения безопасности. Опасения, видимо, имели под собой основания. Так, в декабре 2006 г. миссия была вынуждена покинуть пункт Рафах в момент, когда там начались беспорядки между сторонниками соперничающих политических сил

¹²² Joint Action 2005/797/CFSP. Council of the EU. 14.11.2005.

¹²³ Zanutti J. U.S. Security Assistance to the Palestinian Authority. Congressional Research Service. January 2010. (<http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/R40664.pdf>).

¹²⁴ Bulut E. The EU Police Mission for the Palestinian Territories – EU Coordinating Office for Palestinian Police Support (EUPOL COPPS). / European Security and Defense Policy: the first ten years (1999-2009). Ed. by G. Grevi., D. Helly, D. Keohane. Paris, 2009. PP. 295-296.

¹²⁵ Joint Action 2005/889/CFSP. Council of the EU. 12.12.2005.

Палестины.¹²⁶ В рабочем состоянии миссия включала более 70 чел., к началу 2011 г. их численность сокращена до десяти представителей ЕС и десяти местных сотрудников. Местом пребывания миссии в настоящее время является израильский средиземноморский г. Ашкелон. Отказ от полного свертывания миссии должен был символизировать, что ЕС продолжает надеяться на будущее уменьшение политических противоречий, которые привели к приостановке её деятельности.

Отношение Израиля к миссии было неоднозначным. Израильское руководство, по сути, одобрило её учреждение и размещение на территории своей страны, желая обеспечить международное присутствие на переходе Рафах и видя смягчение критического тона ЕС в отношении израильской политики, но в процессе работы миссии не оказывало содействия или препятствовало ей, возможно, сомневаясь в том, что она заслуживает доверия.¹²⁷

Ситуация на Ближнем Востоке и далее будет привлекать повышенное внимание мирового сообщества. В регионе продолжается деятельность миротворческих миссий ООН – действующей с 1948 г. общерегиональной (ОНВУП, 152 чел.), в районе Голанских высот (СОООНР, 1045 чел.), в Ливане (ВСООНЛ, 11766 чел.).¹²⁸

Несмотря на все усилия мирового сообщества ситуация на Ближнем Востоке остается крайне напряженной. Нет оснований предполагать, что существующие израильско-палестинские противоречия удастся разрешить в обозримом будущем. Евросоюз, и как посредник в мирном урегулировании, пока играет достаточно скромную роль в регионе. Существующее на Ближнем Востоке положение воспринимается в ЕС как еще один «замороженный конфликт», где достижение дипломатических договоренностей должно предшествовать возможному расширению миротворчества.

Азия

На огромных пространствах Азии не раз возникали ситуации, в которых содействие ЕС в урегулировании конфликтов представлялось уместным, но, как и в других регионах, оно преимущественно носило вспомогательный характер.

В июле 2005 г. была запущена миссия содействия подготовке сотрудников правоохранительных органов в Ираке¹²⁹ в составе 62 сотрудников. Её деятельность должна продолжаться, по меньшей мере, до июня 2012 г. Как и в случае с Косово, страны ЕС заняли разные позиции в отношении самого конфликта, породившего проблемы в сфере безопасности, но пришли к консенсусу по вопросу о необходимости содействовать постконфликтной стабилизации. Чтобы этот консенсус привел к учреждению миссии, потребовалось преодолеть целый ряд разногласий. Несколько стран-членов полагали, что участие ЕС возможно только по завершении оккупации Ирака, и принятие этой позиции привело бы к отсрочке на неопределенное время. К идее создания миссии прохладно отнеслись США.¹³⁰ Американская администрация, по-видимому, не столько опасалась вмешательства ЕС, сколько не верила в то, что операция окажет сколько-нибудь заметное воздействие на ситуацию в Ираке.

¹²⁶Bulut E. The EU Border Assistance Mission and the Rafah Border Crossing Point (EUBAM Rafah). / European Security and Defense Policy: the first ten years (1999-2009). Ed. by G. Grevi., D. Helly, D. Keohane. Paris, 2009. P. 303.

¹²⁷Ibid., p. 305.

¹²⁸UN Mission's Contributions by country. 28.02.2011.

¹²⁹Joint Action 2005/190/CFSP. Council of the EU. 07.03.2005.

¹³⁰Korski D. The Integrated Rule of Law Mission for Iraq. / European Security and Defense Policy: the first ten years (1999-2009). Ed. by G. Grevi., D. Helly, D. Keohane. Paris, 2009. P. 234.

Официальные оценки ЕС представляют миссию в Ираке как очень успешную.¹³¹ В ходе её работы профессиональную подготовку под руководством экспертов Евросоюза к концу 2010 г. прошли около 3600 представителей иракских органов юстиции и охраны правопорядка. По большей части обучение было организовано на территории стран-членов ЕС. Наиболее активными участниками миссии стали Великобритания, Франция, Германия, Дания, Испания и Италия. Непосредственно в Ираке проводились тренинги только для девяти сот иракцев. Офисы миссии расположены в Багдаде, Эрбиле и Басре.

Однако эти цифры могут оказаться обманчивыми. Отбор своих сотрудников для участия в тренингах производит Министерство внутренних дел Ирака и делает это не всегда профессионально, не осуществляя контроля за тем, как используются полученные навыки на практике. Представители США в регионе мало обращают внимание на присутствие миссии ЕС, масштабы которой несопоставимы с той работой, которую они ведут в Ираке.¹³²

Тем не менее опыт непосредственной работы с представителями государственных органов Ирака может оказаться полезным для ЕС. Евросоюз будет лучше понимать происходящее в этой стране, а иракское руководство сможет в будущем рассматривать сотрудничество с ЕС как одну из возможных форм получения технического содействия и помощи в урегулировании внутренних конфликтов.

С сентября 2005 г. по декабрь 2006 г. действовала наблюдательная миссия в индонезийской провинции Ачех¹³³. В её состав входили 125 европейских специалистов и 93 сотрудника из стран АСЕАН. В серьезно пострадавшем от цунами в декабре 2004 г. Ачехе с 70-х гг. XX в. действовало сепаратистское движение, с которым индонезийскому правительству в 2005 г. удалось прийти к соглашению об установлении широкой автономии региона. Реализацию этого соглашения, предусматривавшего амнистию около двух тысяч ранее осужденных сепаратистов, вывод из региона индонезийских войск, разоружение, реинтеграцию боевиков в общество и проведение выборов, должны были отслеживать международные наблюдатели. Вопрос о том, уместно ли в столь отдаленном регионе осуществлять миссию ЕС или следует найти иной формат, вызвал разногласия, но был решен в пользу учреждения миссии, в частности, под влиянием мнения Х.Соланы.¹³⁴

Наблюдатели должны были приступить к работе сразу после заключения соглашения, а процедуры принятия решений и выделения финансовых средств Евросоюзом требовали времени. Поэтому изначально развертывание миссии было осуществлено готовыми принять участие в ней странами-членами ЕС и АСЕАН, а несколько позднее уже начавшие работу наблюдатели формально стали основой операции ЕПБО.¹³⁵ Если бы механизмы ЕПБО к тому моменту не существовали, похожую наблюдательную миссию вполне можно было бы провести в рамках ООН.

Как и в случае взаимодействия ЕС с Африканским Союзом опыт его сотрудничества со странами АСЕАН может оказаться полезным в будущем – географическая удаленность Юго-Восточной Азии является дополнительным сдерживающим фактором для активного присутствия Евросоюза в существующих

¹³¹ EUJUST LEX Iraq – Factsheet. Council of the EU. January 2011.

¹³² Korski D. The Integrated Rule of Law Mission in Iraq. Op.cit. PP. 238-239.

¹³³ Joint Action 2005/643/CFSP. Council of the EU. 09.09.2005.

¹³⁴ Schulze K.E. The Aceh Monitoring Mission. / European Security and Defense Policy: the first ten years (1999-2009). Ed. by G. Grevi., D. Helly, D. Keohane. Paris, 2009. P. 268.

¹³⁵ Davies J. The Aceh Monitoring Mission: Securing Peace and Democracy. / The European Union and Peacebuilding. Policy and Legal Aspects. Ed. by S. Blockmans, J. Wouters, T. Ruys. The Hague, 2010. P. 379.

там зонах напряженности, а поддержка усилий АСЕАН в вопросах урегулирования конфликтов может оказаться эффективной.

Не желая оставаться в стороне от международных усилий по обеспечению безопасности в Афганистане, ЕС счел возможным воспользоваться инструментарием ОПБО и в этой стране. В июне 2007 г. была создана Полицейская миссия ЕС в Афганистане.¹³⁶ Её деятельность должна продолжаться до мая 2013 г. В начале 2011 г. в состав миссии входили 296 специалистов из стран ЕС, Канады, Хорватии, Новой Зеландии и Норвегии, а также 176 местных сотрудников. В течение 2009 – 2010 гг. в организованных Евросоюзом тренингах приняли участие более 11 тысяч афганских полицейских, причем деятельность ЕС удалось распространить на тринадцать регионов Афганистана. Обеспечивается техническая поддержка. В частности, была создана горячая линия для информирования о злоупотреблениях полиции в являющейся одной из наиболее нестабильных провинции Гильменд. Идея проведения миссии была предложена Германией, чьи специалисты осуществляли работу по подготовке полицейских в Афганистане еще с 2002 г. и стремились придать этим усилиям больший масштаб за счет участия других стран ЕС.¹³⁷

Как и в других случаях, номинальная успешность усилий ЕС несколько теряется на фоне процессов, происходящих в стране пребывания миссии. В подготовке афганских полицейских принимают активное участие американские войска. Целый ряд действующих в стране Групп реконструкции провинций, в том числе тех, основу которых составляют отдельные страны ЕС, имеет отдельные программы, поддерживающие такого рода работу. Некоторые из Групп реконструкции идут на сотрудничество с миссией ЕС, другие не считают это необходимым, а в отсутствие общего соглашения между НАТО и ЕС о взаимодействии в Афганистане, именно отдельные группы могут играть роль партнеров Евросоюза.¹³⁸ Специальную миссию по подготовке афганских сил безопасности, в том числе полицейских, осуществляет НАТО. Страны НАТО уже направили для работы в составе этой миссии около тысячи инструкторов, а в 2012 г. её численность должна достичь 2800 чел.¹³⁹ При этом странам, являющимся членами как ЕС, так и НАТО, очень непросто найти достаточное количество специалистов для заполнения всех вакансий в миссиях обеих организаций.

Миссия ЕС не может оказывать влияния на такие проблемы как низкий уровень зарплат и коррупция в афганских государственных органах. Эксперты ЕС принимают участие в разработке стратегии по борьбе с коррупцией для афганского министерства внутренних дел, но для достижения практических успехов, очевидно, потребуется немало времени. Возникает существенное противоречие между изначальным намерением ЕС заниматься подготовкой гражданской полиции и реальной обстановкой непрекращающегося военного конфликта в Афганистане, требующей других навыков. Усилия по организации административной управляемости страны оказываются тщетными, поскольку большая часть населения никак не соотносит себя с формируемыми при международной поддержке централизованными структурами.¹⁴⁰ Именно здесь могло бы сыграть свою

¹³⁶ Joint Action 2007/369/CFSP. Council of the EU. 30.09.2007.

¹³⁷ Peral L. The EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan). / European Security and Defense Policy: the first ten years (1999-2009). Ed. by G. Grevi., D. Helly, D. Keohane. Paris, 2009. PP. 327-328, 331.

¹³⁸ Ibid., pp. 333-335.

¹³⁹ NATO Training Mission in Afghanistan: Year in Review. November 2009-November 2010. P.25. (<http://www.ntm-a.com/documents/enduringledger/el-oneyear.pdf>).

¹⁴⁰ Gross E. The EU in Afghanistan: Peacebuilding in a Conflict Setting. / The European Union and Peacebuilding. Policy and Legal Aspects Ed. by S. Blockmans, J. Wouters, T. Ruys. The Hague, 2010. PP. 307-308.

позитивную роль непосредственное общение граждан Афганистана с квалифицированной полицией, как наиболее близкими представителями государства. Пока ЕС не в состоянии взять на себя работу с рядовыми полицейскими, ограничиваясь обучением сотрудников министерств и старших офицеров.

Миссии ЕС в Азии пока демонстрируют наименее впечатляющие результаты. В Ираке и Афганистане решения застарелых проблем в сфере безопасности не удастся добиться даже совокупными усилиями всех ведущих международных акторов. На достижение заметных результатов в направлении урегулирования этих конфликтов потребуются многие годы, и пока все попытки ЕС способствовать этому процессу носят скорее символический, чем реально значимый характер.

* * *

В течение первого десятилетия XXI в. страны ЕС старались уяснить для себя, насколько полезными могут оказаться новые возможности, появляющиеся по мере развития механизмов ЕПБО/ОПБО. В ряде случаев (на Балканах, после 2008 г. в Грузии) этот потенциал оказался уместным и даже незаменимым при решении реальных проблем. Вместе с тем очевидно, что большинство операций могли бы быть не менее успешно проведены под руководством ООН или, в отдельных случаях, НАТО. Использование символики и системы принятия решений ЕС скрывает тот факт, что существенная часть операций представляет собой «коалиции желающих» - группы заинтересованных в реализации той или иной миссии отдельных стран-членов ЕС и стран-партнеров.

Оценивая вклад ЕС в урегулирование конфликтов, следует учитывать, что собственно операции Евросоюза в рамках ОПБО – не единственная и, во многих случаях, не основная организационная форма этого вклада. Даже в рамках структур ЕС значение различных программ содействия развитию может заметно превосходить по важности миссию ЕС, развернутую в той же стране, где эти программы осуществляются. Страны-члены ЕС входят в число наиболее активных участников целого ряда важнейших международных организаций, занимающихся урегулированием конфликтов. На территории ЕС располагается множество неправительственных организаций, способствующих успеху миротворческих усилий. Во многих случаях страны ЕС готовы на двусторонней основе предоставлять финансовую и экспертную помощь находящимся в сложном положении странам, не прибегая к посредничеству международных институтов.

Возможно, в обозримом будущем операции ЕС будут реже учреждаться и более рационально планироваться. Но ситуации, в которых именно проведение миссии Евросоюза представляется наиболее оптимальной формой международного участия, так или иначе будут возникать. Эксперты стран ЕС это понимают и стараются анализировать и учитывать накопленный опыт, чтобы подготовиться к будущим вызовам.

Путь к совершенствованию миссий ЕС прослеживается достаточно четко. Чтобы миссии были результативными, Евросоюзу потребуется повышать степень согласованности и оперативности действий институтов и стран-членов. Но добиться качественных изменений в этом направлении удастся лишь постепенно, по мере общего поступательного развития европейского интеграционного процесса

Часть II СТРАНЫ ЕС И РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ

Глава 1. Великобритания

*Великобритания в международных миротворческих операциях 1990-х – 2000-х гг.: доктрина и практика**

Специфика участия Великобритании в урегулировании региональных конфликтов в 1990-х – 2000-х гг. обусловлена тем, что в этот период происходили существенные изменения системы международных отношений в целом, политических целей и возможностей США, ЕС и НАТО. Менялись роль и возможности ООН и британская политика в данном вопросе.

В постбиполярном мире принципиально изменились характер локальных кризисов и, как следствие, миротворческих операций по их урегулированию. Кризисы всё чаще приобретают не международный, а внутригосударственный характер. Их урегулирование потребовало расширить спектр задач миротворческих операций (от гуманитарной помощи и физической защиты людей до гарантий законности и функционирования политических институтов). Эти изменения подтолкнули Великобританию к разработке национальной доктрины участия страны в миротворческих миссиях и выстраиванию новых взаимоотношений с другими участниками коллективных операций, а также с конфликтующими сторонами. Миротворческая доктрина была необходима как в практических целях, так и для решения сложного комплекса политико-правовых проблем, связанных, прежде всего, с вопросом о праве демократического государства направлять граждан страны для участия в военных действиях, сопряженных с риском для их жизни, но не диктуемых непосредственно задачами обороны своей страны. Британия видела в миротворчестве, среди прочего, важное средство укрепления своей роли в мире, в НАТО и в ЕС; а потому вопрос этот имел для нее немалое практическое и политическое значение. Дополнительным стимулом к разработке британской миротворческой концепции явилось отсутствие у ЕС и НАТО опыта, а на первых порах и соответствующего потенциала для решения тех миротворческих задач, которые возникли (или были поставлены) к началу XXI века.

На всем протяжении 1990-х гг. (когда ни у ЕС, ни у НАТО не было еще миротворческих возможностей, адекватных новым задачам) и по настоящее время Великобритания активно поддерживала и продолжает поддерживать ООН в стремлении увеличить эффективность проводимых под её эгидой миротворческих операций. В 1990-е гг. она была вторым после Франции европейским участником миротворческих операций ООН. Несмотря на постоянно увеличивавшиеся расходы на операции подобного рода, британский персонал был активно задействован в операциях ООН на Кипре, в Ираке, в Грузии, в Анголе и ряде других районов, в частности, в Африке.

* Андреева Татьяна Николаевна, к.и.н., с.н.с.

Миротворческая доктрина Великобритании

Активное участие в разнообразных миротворческих операциях потребовало от Великобритании разработать и в 1995 г. принять собственную миротворческую доктрину.¹⁴¹ Она нацелена, главным образом, на выполнение миссий ООН.

«Операции по поддержанию мира» – это используемый в доктрине общий термин, описывающий военные операции, в которых могут быть использованы многосторонние силы, создаваемые под эгидой ООН.

В доктрине выделены три категории операций по поддержанию мира. Это миротворчество,¹⁴² расширенное миротворчество,¹⁴³ «операции по принуждению к миру».¹⁴⁴

Миротворчество предполагает наблюдательные и посреднические миссии.

Расширенное миротворчество включает меры по предотвращению вооруженного конфликта, операции по демобилизации воюющих сторон, миссии по оказанию военной помощи, гуманитарные миссии, получение гарантий и отказа от передвижения сторон.

Принуждение к миру предполагает набор активных действий – таких, как наложение санкций, прямое военно-силовое вмешательство (восстановление мира с применением военной силы).

Британская классификация в основном совместима с миротворческой доктриной США и понятиями о миротворчестве большинства других государств.

Предполагается, что конфликты, где применяется миротворчество или расширенное миротворчество, должны поддаваться урегулированию скорее с помощью мер примирения сторон, чем посредством использования силы. Здесь военные операции могут быть направлены главным образом на создание условий, в которых станет возможной нормальная политическая и дипломатическая активность.

Успех миротворческой миссии, согласно британской доктрине, измеряется уровнем, на котором общий объем такой активности позволит добиваться прогресса в выполнении мандата ООН. Категории военных поражений или победы считаются неприемлемыми для оценки эффективности миротворческих и расширенных миротворческих операций. В любом случае деятельность и методы, используемые силами ООН, должны ограничиваться масштабами мандата и требованиями международного права.

В доктрине подробно рассматривается проблема согласия сторон конфликта на проведение операций. Предполагается, что такое согласие не может быть абсолютным и, скорее всего, оно будет сводиться лишь к готовности принять присутствие миротворцев. Согласие на тактическом уровне (т.е. на уровне полевых операций) считается производным от местных событий и доминирующего общественного мнения и, следовательно, подверженным частым переменам. На оперативном уровне согласие должно вытекать главным образом из формальных соглашений, и поэтому его границы представляются сравнительно ясными и поддающимися определению. Если сила применяется таким образом, что нарушается как тактический, так и оперативный уровни согласия, то возникает

¹⁴¹The Army Field Manual. Vol. 5. Operations Other Than War. Part 2. HMSO. 1995.

¹⁴²Операции, проводимые с согласия воюющих сторон в поддержку усилий по достижению или сохранению мира с тем, чтобы способствовать безопасности и жизнеобеспечению в районах существующего или потенциального конфликта.

¹⁴³Т.е. операции, включающие в себя зависящий от конкретных условий более широкий круг мер и действий, проводимых с общего согласия воюющих сторон, но в быстро меняющейся окружающей обстановке и поэтому трудно поддающихся априорной оценке и согласованию.

¹⁴⁴Проводятся с целью восстановления мира между враждующими сторонами, не все из которых дали согласие на интервенцию извне и могут быть вовлечены в боевые действия с миротворцами.

опасность дестабилизации миротворческой операции и необходимость действий по принуждению к миру.

Существенное место в доктрине занимает анализ угроз для поддержания согласия между конфликтующими сторонами. Очевидно, что в ходе операции должны соблюдаться различия между миротворчеством и принуждением к миру. Существует множество причин, по которым согласие может быть нарушено непреднамеренно. Сюда относятся случайная поддержка миротворцами одной из сторон в конфликте, чрезмерное использование силы, утрата доверия или легитимности, проявления неуважения, взаимное непонимание. Миротворческие силы могут оказаться втянуты в конфликт и стать частью той проблемы, для урегулирования которой они сюда были направлены. В этом случае ресурсы миротворцев могут оказаться в основном направленными на защиту самих себя, а вооруженные силы, перейти к деятельности, несущественной для целей кампании. Выход за пределы согласия, если он произошел по ошибке, может оказаться Рубиконом, перейдя который не останется ничего иного, как отозвать данную группировку миротворцев из зоны конфликта.

Способность миротворческих сил вносить вклад в разрешение конфликта зависит от ряда принципов, следование которым защищает их статус третьей стороны. Такой статус является ключевым для самозащиты миротворческих сил. Соответствующие принципы, по мнению британских экспертов, включают беспристрастность, легитимность, взаимное уважение, использование минимально необходимых сил, доверие, транспарентность.

Если участвующие в конфликте вооруженные группы совершают тяжкие преступления, то против них могут быть задействованы соответствующие и соразмерные силы не взирая на опасность нанесения ущерба согласию.

Если в зоне конфликта продолжаются вооруженные столкновения высокого уровня интенсивности, то, согласно доктрине, в этом случае следует проводить операции по «демобилизации», под которой понимаются действия, предпринимаемые силами расширенного миротворчества с целью восстановления и сохранения приемлемого уровня безопасности в рамках страны или региона. «Демобилизация» не может быть успешно осуществлена без значительной поддержки со стороны населения.

Доктрина не исключает того, что конкретная миротворческая операция может с самого начала планироваться и осуществляться как принуждение к миру, если этого требуют обстоятельства конфликта. Не исключается и возможность того, что контингент, развернутый для проведения расширенной миротворческой операции, окажется перед необходимостью перейти к принуждению к миру. Однако такой переход должен быть осторожным, заранее обдуманым и принимающим во внимание возможные риски.

Отмеченные особенности позволяют сделать вывод, что миротворческая доктрина Великобритании нацелена на решение нескольких тесно взаимосвязанных задач. Она вводит классификацию типов миротворчества, основанную на опыте, полученном в течение полувека до ее создания. В ней содержится подробное, тщательно разработанное теоретико-практическое руководство для военного и гражданского персонала, привлекаемого к участию в миротворческих операциях. Представляется чрезвычайно важным, что доктрина уделяет особое внимание легитимности, как каждой отдельной операции, так и миротворчества в целом, внося тем самым значимый вклад в закрепление этого института в международных отношениях и праве начала XXI века.

Конфликт в Сьерра-Леоне

Прецедентом и наглядным примером применения на практике британской миротворческой доктрины стал конфликт в Сьерра-Леоне, который потребовал проведения самой крупной миротворческой операции ООН 2001 года. Здесь англичане фактически осуществляли меры по принуждению к миру.

Наблюдательная миссия ООН в Сьерра-Леоне (МООНСЛ) находилась в стране с 1998 г. Начало боевых действий повстанческого Революционного объединенного фронта 2 мая 2000 г. против правительственных войск и пленение 500 миротворцев из МООНСЛ потребовали международного вмешательства.

Правительство Сьерра-Леоне обратилось за помощью к ООН, а также непосредственно к Великобритании. Фактически односторонняя интервенция, осуществленная с одобрения ООН силами 800 британских военных, предотвратила падение столицы страны Фритауна и полный провал миссии ООН. Британские войска, которые прибыли для спасения миротворцев, оставались гарантами безопасности МООНСЛ и президента Сьерра-Леоне до 2001 г.

Великобритания отказалась передавать свои силы под командование ООН, поскольку британский подход к конфликту в Сьерра-Леоне был связан со значительно большим применением насилия против антиправительственных формирований, чем это собиралась делать МООНСЛ.

Действуя под собственным командованием, британские десантники и моряки поддерживали армию Сьерра-Леоне и проправительственную милицию в обороне Фритауна от сил РОФ. В июне и июле 2000 г. около 250 военных, находящихся в ведении британской международной группы военных советников, занимающихся вопросами военной подготовки (ИМАТТ), присоединились к 400 британским военнослужащим, которые все еще были размещены вокруг Фритауна на кораблях, стоящих у побережья. Цель ИМАТТ заключалась в подготовке новой армии Сьерра-Леоне, способной отвоевать территории, которые затем могли бы занять войска МООНСЛ. К концу декабря 2000 г. около 4500 солдат армии Сьерра-Леоне закончили обучение в рамках британской программы военной подготовки. Кроме того, Великобритания увеличила помощь правительству Сьерра-Леоне.

Для освобождения похищенных ранее британских военнослужащих и представителей миссии ООН 30 августа и 10 сентября 2000 г. британские войска нанесли удары по группировке похитителей. Похищение миротворцев, а затем их освобождение в результате этой операции привели к расколу внутри повстанческого фронта и усложнили задачу для миротворцев. Деятельность МООНСЛ и британская поддержка правительства Сьерра-Леоне содействовали расколу повстанческого фронта на большое количество разрозненных группировок. В результате стало непонятно, с кем и как заключать перемирие.

Наступательные действия британских войск также вызвали напряженность в их отношениях с МООНСЛ. Например, группа из 42 морских пехотинцев провела 13 ноября военные учения возле Фритауна сразу вслед за подписанием 10 ноября при посредничестве МООНСЛ кратковременного (на один месяц) соглашения о прекращении огня между РОФ и представителями правительства Сьерра-Леоне.

Конфликт в Сьерра-Леоне поднял проблемы, связанные с урегулированием кризисов в регионах, находящихся на периферии стратегических интересов крупных держав. Как силы ООН, так и британские миротворцы оказались неспособны эффективно реагировать на действия местных вооруженных группировок независимо от того, правительственной или антиправительственной ориентации те придерживались. Эти группировки могли одновременно и сражаться с другими, и вступать с ними в союзы.

В таких условиях разрешение конфликта может потребовать оккупации и создания системы местного управления вплоть до осуществления проектов *nation building*. Победить множасьщиеся по ходу конфликта группировки представляется возможным только военными средствами. А это, в свою очередь, потребовало бы принятия Лондоном соответствующих долгосрочных обязательств (подобно тому, как это происходит с 2003 г. в Ираке), что не предусмотрено британской миротворческой доктриной.

Несмотря на кратковременность пребывания в зоне конфликта основной ударной силы британских военных, центральная власть в Сьерра-Леоне была сохранена, а в мае 2004 г. состоялись выборы в местные органы власти. Выборы рассматривались как важнейшая веха на пути к укреплению государственной власти и восстановлению системы местных органов управления. Объединенное управление ООН в Сьерре-Леоне в составе британских военных наблюдателей и гражданской полиции продолжало свою работу вплоть до 2006-2007 гг.

Участие Великобритании в миротворческих миссиях Европейского Союза

Великобритания с конца 90-х гг. была сторонницей развития Общей внешней политики и политики безопасности и ее составной части – Европейской политики в области безопасности и обороны (ЕПБО), которая позволила бы Евросоюзу выполнять миротворческие операции с использованием полного спектра инструментов, включая военную силу. При этом ЕПБО представлялась Британии скорее как дополняющая и усиливающая действия НАТО, а не как дублирующая их или тем более бросающая НАТО вызов. Решения о начале операции принимаются всеми 27 странами-членами ЕС единогласно, что ограничивает возможности Великобритании в полной мере опираться на свою миротворческую доктрину.

В Стратегическом обозрении 2010 г.¹⁴⁵ коалиционного кабинета министров консерваторов и либеральных демократов, сформированного в мае 2011 г. признается, что британское участие в ЕС является средством обеспечения безопасности и процветания в соседних с Евросоюзом регионах. Общие интересы стран-членов ЕС в области безопасности служат основой для принятия коллективных решений и продвижения общих европейских ценностей, говорится в документе. В этом плане способность Великобритании и ЕС согласованно предпринимать гражданские и военные меры в рамках миротворчества приобретает особое значение.¹⁴⁶

Документ также зафиксировал готовность Британии содействовать работе новой Внешнеполитической службы ЕС, делая акцент на предотвращении конфликтов и развитии партнерства с ООН и НАТО. Великобритания выразила также готовность участвовать как в военных, так и в гражданских миссиях ЕС, которые соответствуют интересам страны и имеют четкие цели. Что касается военных миссий, то Соединенное Королевство готово участвовать лишь в тех из них, в которых не предполагается участие НАТО (например в миссии ЕС «Атланта» против пиратов вплоть до 2012 г.). В случае проведения миротворческих операций по линии НАТО британские усилия будут направляться через эту организацию.

В миротворческих миссиях ЕС Великобритания на практике отдает предпочтение гражданским миссиям с предоставлением большого количества гражданского персонала, полиции, различных советников и т.п. Упор на гражданские

¹⁴⁵Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review. Cm 7948. The Cabinet Office. October 2010.

¹⁴⁶Ibid., para. 5.12.

компоненты миротворчества объясняется как аналогичными предпочтениями ЕС, так и внутривнутриполитическими соображениями. Ответственность за гибель лиц из гражданского персонала всегда связывается с действиями враждующих сторон конфликта, а ответственность за гибель военнослужащих неизменно приписывается правительству направившей их страны.

С 1991 г. по 2007 г. Великобритания принимала участие в миссии наблюдателей от Европейского Сообщества на территории Западных Балкан – European Community Monitoring Mission. С 1997 г. её силы были задействованы в Многонациональном консультативном комитете полиции для Албании. С января 2003 г. Великобритания принимает участие в Полицейской миссии ЕС в Боснии и Герцеговине, а с декабря 2003 г. – в Полицейской миссии ЕС в Македонии. С декабря 2005 г. по 2006 г. британский гражданский персонал и гражданская полиция участвовали в Группе полицейских советников ЕС в Македонии. С декабря 2004 г. британские войска принимают активное участие в военной операции ЕС в Боснии и Герцеговине «Алтея».

В 2003 г. силами ЕС была проведена миссия в Демократической республике Конго (ДРК) – операция «Артемиды» (в ней участвовали лишь несколько британцев). С июля 2005 г. британский гражданский персонал участвовал в Миссии советников и содействия ЕС по реформе безопасности в ДРК. До 2006 г. британская гражданская полиция была в составе Полицейской миссии ЕС начатой в апреле 2005 г. в Киншасе (ДРК).

С июля 2005 г. британский гражданский персонал был задействован в Объединенной миссии ЕС по обеспечению верховенства закона в Ираке.

С ноября 2005 г. британский гражданский персонал был задействован в Миссии ЕС по содействию пограничному контролю на КПП Рафах (на египетско-израильской границе). С января 2006 г. началась Полицейская миссия ЕС на палестинских территориях, в которой британская гражданская полиция и гражданский персонал также принимают активное участие.

Что касается непосредственно израильско-палестинского конфликта, то как лейбористы, так и консерваторы полагали, что его урегулирование относится к числу наиболее важных международных проблем.

Поддерживая главным образом политику Израиля в регионе, премьер-министр Великобритании от лейбористской партии Тони Блэр (1997-2007гг.) в то же время выражал поддержку палестинцам, особенно в вопросе об израильских поселениях на Западном берегу реки Иордан. Одобрение премьер-министром Великобритании Т.Блэром израильского плана закрытия 21 израильского поселения и вывода израильских войск с оккупированных палестинских территорий стало поворотным пунктом в британской политике на Ближнем Востоке. До этого британская сторона хотя и выступала против израильских поселений на Западном берегу реки Иордан, однако не настаивала на их одностороннем закрытии. Предпочтение отдавалось мирному урегулированию на основе переговорного процесса между Израилем и Палестиной.

Тем не менее, солидарность с политикой Израиля на Ближнем Востоке стала одной из причин досрочного ухода Т.Блэра с поста премьер-министра Великобритании, когда летом 2006 г. он вслед за американским президентом выразил поддержку военной операции Израиля против Ливана.

Ближневосточная политика Гордона Брауна (2007-2010 гг.), сменившего Блэра на посту премьер-министра не претерпела разительных изменений. Как и Т.Блэр, Г.Браун выражал поддержку не только Израилю, но и Палестине. По его мнению, Израиль должен был заморозить строительство всех поселений в Восточном Иерусалиме и на Западном берегу реки Иордан, поскольку это незаконно с точки

зрения международного права и мешает проведению переговоров между Израилем и Палестиной. Лондон полагал, что Иерусалим должен стать столицей как для Израиля, так и для Палестины. В принципе Британия не возражала против строительства заграждений в целях обеспечения безопасности Израиля, однако подчеркивала, что это не должно происходить на палестинской земле и на путях передвижения палестинцев.

Подчеркивая важность урегулирования конфликта на Ближнем Востоке для национальной безопасности Великобритании, новый коалиционный кабинет консерваторов и либеральных демократов (с мая 2010 г.) ставит своей целью продвижение к миру в регионе и создание условий, при которых могли бы ужиться «безопасный и общепризнанный Израиль с суверенным и жизнеспособным Палестинским государством, основанном в границах 1967 г.».¹⁴⁷ При этом Восточный Иерусалим мог бы стать столицей Палестинского государства. Особое внимание новый кабинет министров уделяет изысканию возможностей для продолжения Ближневосточного мирного процесса.

Палестинская миссия ЕС не стала последней в ряду миротворческих миссий ЕС, в которых участвовала Великобритания. С июня 2007 г. британский гражданский персонал участвует в Полицейской миссии ЕС в Афганистане.¹⁴⁸

В феврале 2010 г. британский фрегат «Northumberland» принял участие в десятидневной операции против пиратов по эскортированию гражданских судов в Аденском заливе.

Соединенное Королевство и НАТО

Опыт, полученный в Косово и Афганистане, показывает, что НАТО никогда не действует в зоне конфликта «в одиночку». Стремление к достижению устойчивых результатов миротворческих операций вынуждает Альянс сотрудничать с большим количеством местных и международных акторов и особенно с такими организациями, как ЕС и ООН.

Британская политика в отношении НАТО в целом неизменна. Альянс на протяжении 60 лет служит краеугольным камнем британской обороны.¹⁴⁹ Британские обязательства перед партнерами по НАТО остаются в числе наиболее приоритетных. По словам нынешнего премьер-министра Дэвида Кэмерона, Британия в соответствии с установками НАТО, будет продолжать тратить 2% ВВП на оборону.¹⁵⁰ По мнению британской стороны, ключевым для будущего НАТО является осуществление новой Стратегической концепции, которая излагает долгосрочные цели, фундаментальные задачи безопасности и руководства Альянсом.¹⁵¹ Великобритания является одним из наиболее активных участников натовских операций (в том числе начатых по мандату ООН) с готовностью выделяя свои войска и являясь фактически «правой рукой» своего главного стратегического партнера – США.

¹⁴⁷Middle East Peace Process. (<http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/mena/middle-east-peace-process1>); Minister for Middle East announces additional 17 million pounds for Palestinian state building. (<http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=535902382>).

¹⁴⁸Подробнее об операции см.: MOD Police see progress in Afghanistan. 31.07.2008. (<http://www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/MilitaryOperations/ModPoliceSee...>); MOD Police officer takes fight against crime to Afghanistan. 13.01.2010. (<http://www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/MilitaryOperations/ModPoliceOff...>).

¹⁴⁹См.: Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review. Cm 7948. The Cabinet Office. October 2010. Para. 5.11.

¹⁵⁰Цит. по «BBC News». 19.10.2010. (<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11570593>).

¹⁵¹Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review. Op.cit. Para. 5.11.

Великобритания участвует во всех операциях НАТО, с готовностью разделяя бремя ответственности со своим трансатлантическим партнером. При этом «особые отношения» с Соединенными Штатами и восприятие США как главного стратегического партнера Великобритании и объединенной Европы никогда (как при лейбористах, так и при консерваторах) не подвергались в Британии сомнениям.

С августа 1995 г. Великобритания приняла участие в натовской операции «Обдуманная сила», которая заключалась в нанесении бомбовых ударов по радарам, линиям коммуникаций, позициям ракетной артиллерии на территории, удерживаемой боснийскими сербами. При этом главной задачей было разрушение централизованной системы ПВО Армии боснийских сербов.

С декабря 1996 г. Соединенное Королевство задействовано в Силах по стабилизации НАТО в Боснии и Герцеговине. Великобритания приняла участие в Контрольной миссии НАТО в Косово (1998), в Силах НАТО по эвакуации (XFOR) в 1998 г., в Силах НАТО в Косово (KFOR) с июня 1999 г.

По просьбе Македонии в июне 2001 г. НАТО, с участием Великобритании, вмешалась в конфликт между правительственными силами и вооруженными формированиями этнических албанцев. В августе-сентябре 2001 г. были проведены две миротворческие операции НАТО – «Основной урожай» (по разоружению албанцев в 30-дневный срок) и «Янтарная лиса» (в задачу контингента из 700 чел. входила охрана 150 гражданских наблюдателей ОБСЕ и 30 наблюдателей ЕС). С декабря 2002 г. Великобритания как член НАТО принимала участие в операции «Союзная гармония» (также в Македонии). В 2001 г. Великобритания приняла участие в Международных силах содействия безопасности (МССБ) в Афганистане. Эта миссия дала возможность поставить новую задачу, оправдывающую деятельность НАТО. Кроме того, та же операция стала наиболее ярким примером партнерства между ООН¹⁵² и региональной организацией – НАТО.

С октября 2003 г. Великобритания приняла активное участие в действиях многонациональных сил в Ираке. Вступление в созданную Соединенными Штатами коалицию рассматривалось тогда администрацией Дж.Буша как показатель лояльности стран-участниц Америке и ее лидерству. После вывода британского контингента из Ирака в 2009 г., Великобритания продолжила подготовку кадров для иракской армии в рамках Миссии НАТО по подготовке кадров (начатой в августе 2004 г.). Кроме того, британские военно-морские силы помогают обеспечивать безопасность иракских морских нефтяных инфраструктур в южном Ираке.

В настоящий момент основная деятельность Англии в Ираке проводится по линии Департамента международного развития и ведомства, отвечающего за вопросы торговли и инвестирование. Департамент международного развития оказывает помощь иракскому правительству в более эффективном расходовании средств на создание рабочих мест и обеспечении стабильности. Торговля и инвестирование способствуют укреплению британских торговых взаимоотношений с Ираком: постепенное улучшение делового климата в стране должно превратить Ирак в привлекательного торгового и инвестиционного партнера.

К 2010 г. потери Великобритании в Афганистане составили 2744 человек,¹⁵³ а в Ираке – 5970 человек.¹⁵⁴ Надо отметить, что всем британским правительствам

¹⁵²У ООН существовали опасения в отношении развития потенциала европейских организаций по управлению кризисами. ООН была озабочена тем, что европейские страны могут перестать участвовать в процессе миротворчества самой ООН. Существовали опасения, что приоритет, оказываемый укреплению потенциала ЕС и НАТО по управлению кризисами, вынудит западные государства уделять еще меньше внимания и предоставлять еще меньше помощи на выполнение миротворческих операций ООН.

¹⁵³Casualty Monitor. (<http://www.casualty-monitor.org/p/british-casualties-in-afghanistan.html>).

¹⁵⁴Casualty Monitor. (<http://www.casualty-monitor.org/p/Iraq.html>).

1990-х – 2000-х гг. удавалось в целом успешно политически нейтрализовать тему гибели в миротворческих операциях британского гражданского и военного персонала.

Ливийский конфликт

С марта 2011 г. Великобритания задействована в коалиционной миротворческой миссии в Ливии. Начавшиеся 15 февраля 2011 г. массовые акции протеста мирных граждан в поддержку отставки Муаммара Каддафи со своего поста привели к гражданской войне и к жертвам среди населения. Война М.Каддафи с собственным народом, поставившая страну на грань гуманитарной катастрофы, и нарастание иммиграционных потоков из Ливии в Египет, Тунис и страны ЕС заставили Великобританию обратиться к международному сообществу с рядом инициатив. Она предложила исключить Ливию из Совета по правам человека ООН, заморозить банковские счета М.Каддафи, его семьи и ближайшего окружения, запретить им въезд в ЕС, лишить Каддафи дипломатического иммунитета, ввести эмбарго на поставку оружия. Не исключая использования военной силы, Великобритания приняла решение о разработке совместно со своими союзниками плана установления бесполетной зоны над Ливией.

После принятия резолюции Лигой арабских государств о необходимости установления такой зоны и последовавших за этим Резолюций 1970 и 1973 СБ ООН, международная коалиция (при участии США, Франции, Великобритании, Италии, Дании, Бельгии, Канады, Норвегии, Катара и ОАЭ) приступила к выполнению операции «Одиссея. Рассвет», предусматривавшей установление бесполетной зоны, осуществление авиаударов по тяжелой военной технике Каддафи, а также оказание гуманитарной помощи гражданскому населению. С 31 марта 2011 г. командование операцией перешло от США к НАТО. Для выполнения воздушной операции Великобритания направила 500 человек персонала, 12 самолетов «Торнадо», 10 самолетов «Тайфун», самолеты-заправщики и самолеты разведчики. В целом, британское военно-воздушное участие в операции оказалось самым многочисленным в сравнении с другими странами международной коалиции.

Несмотря на то, что Великобритания оказывает техническую помощь повстанцам и, на практике, занимает их сторону в конфликте, она не стала спешить с признанием оппозиционному правительству М.Каддафи Национального переходного совета.

* * *

Великобритания осознает необходимость и неизбежность миротворческих операций в современном мире. Участвуя в них, Лондон рассматривает такие операции как важный фактор не только решения практических задач международной безопасности, но и сохранения за Великобританией места значимого субъекта современных международных отношений, весомого и самостоятельного члена ЕС и НАТО. На рубеже XX-XXI вв. Британия принимала активное участие в миротворческих операциях, операциях по принуждению к миру и операциях по стабилизации в составе экспедиционных сил совместно с союзниками.

При этом Британия отдает предпочтение многосторонним формам участия в миротворчестве, и прежде всего - сотрудничеству в рамках НАТО и Европейского Союза. Особенность участия Великобритании в операциях, проводимых силами ЕС, заключается в том, что Британия входила в военные миссии ЕС (такие как «Алтея» в Боснии и Герцеговине в 2004 г. и «Аталанта» в Аденом заливе в 2010 г.) только

потому, что в этих миссиях не участвовала НАТО. Великобритания активно принимала участие в миротворческих миссиях ЕС невоенного характера, выделяя для их проведения гражданский персонал, советников или гражданскую полицию. В операциях же по линии НАТО задействуются, главным образом, британские вооруженные силы или военная полиция. Такая практика отражает как определенное «разделение труда» НАТО и ЕС в сфере миротворчества (НАТО по ее природе ближе военные операции и принуждение к миру, в то время как ЕС – миротворческие и гуманитарные миссии), так и предпочтения самой Великобритании.

Из опыта 1990-х – 2000-х гг. можно сделать вывод, что Британия принимает решения о своем участии в конкретных миротворческих операциях при наличии как минимум одного из следующих условий: такое участие рассматривается США как чрезвычайно важное (Балканы, Ирак, Афганистан) и может отразиться на «особых отношениях» Лондона с Вашингтоном; неучастие в операциях, проводимых по линиям НАТО и ЕС, негативно сказывалось бы на влиянии Великобритании в этих союзах и в мире; планируемая под эгидой ООН миротворческая миссия имеет достаточные шансы на успех, а участие в ней не повредит интересам Великобритании в данном регионе или может способствовать этим интересам. Во всех случаях Британия старается оптимизировать формы, масштабы и продолжительность своего участия и не стремится к «победе любой ценой».

Британская политика в рассматриваемой сфере уделяет значительное внимание вопросам легитимности конкретных операций и всего комплекса миротворческой деятельности в современном мире. Мандат ООН на проведение операций и миссий считается обязательным условием их инициирования и осуществления. Британия при необходимости и в соответствии с ее правовыми традициями идет на создание или участие в создании новых политико-правовых прецедентов. Такими прецедентами стали, в частности, британская миротворческая доктрина; опыт ее практического применения при урегулировании конфликта в Сьерра-Леоне, где в соответствии с мандатом ООН была успешно проведена операция по принуждению к миру; участие Британии в действиях коалиционных сил в Ираке и в Афганистане.

Великобритания: «имперская идея» и военные миссии*

Из всех европейских стран Соединенное Королевство, пожалуй, наиболее активно участвует в международных миротворческих миссиях. Как отмечал бывший министр иностранных дел лорд Хард, выступая в Королевском Институте международных отношений, «политический вес Британии не соответствует ее амбициям»:¹⁵⁵ за последние 10 лет страна участвовала в пяти войнах и продолжает взваливать на себя все новые и новые обязательства по урегулированию конфликтов.

«Имперская идея»

Некоторые политологи называют нынешнюю эпоху временем неокOLONиализма. Если это действительно так, то следует признать, что

* Терентьев Александр Александрович, с.н.с.

¹⁵⁵Speech by Lord Hurd. (<http://www.chathamhouse.org.uk/>).

двойственное положение Великобритании между Соединенными Штатами и Европой может ей обеспечить солидную долю «колониального» пирога. Атлантистская политика открывает Лондону возможность участвовать в построении Большого Ближнего Востока, а совместные европейские проекты – в освоении африканского континента. Бывший госсекретарь США и советник президента Джона Кеннеди Дин Ачесон как-то заметил, что «Британия потеряла империю и так и не нашла для себя новую роль».¹⁵⁶ Разумеется, сегодня было бы наивно надеяться на возрождение былой имперской мощи, однако нельзя исключать, что с помощью Соединенных Штатов и Европейского Союза (которые сами себя иногда аттестуют как империи нового типа) она сумеет восстановить влияние в прежних колониях.

Влиятельный британский идеолог и дипломат Роберт Купер не так давно отмечал, что неокантианская модель государства, пришедшая в ЕС на смену вестфальским принципам политического реализма, требует использования на международной арене «мягкой силы». Вместе с тем он признает, что европейский опыт по созданию неокантианского пространства невозможно в мгновение ока перенести на остальной мир, где военная сила все еще остается существенным политическим инструментом. Памфлет Купера «Либеральный империализм» стал обоснованием имперского внешнеполитического курса Британии. Купер призывает использовать двойные стандарты: в постсовременном мире действовать на основе законов и принципов совместной безопасности, но, сталкиваясь с государствами старого типа, применять более жесткие методы, соответствующие тому уровню развития, на котором они находятся. «По отношению к тем, кто все еще живет в XIX столетии, оправданно применение силы, хитрости, превентивных ударов. Если мы находимся в джунглях, мы должны жить по законам джунглей», – пишет Купер. Он заявляет, что если «предсовременные» государства становятся слишком опасны для Британии и других развитых стран, последним ничего не остается, как перейти к «оборонительному империализму». «Единственный способ справиться с хаосом – это колонизация, – говорится в памфлете. – И сейчас потребность в колониальном управлении может быть даже больше, чем в XIX столетии».¹⁵⁷

С приходом к власти коалиционного кабинета консерваторов и либеральных демократов основные внешнеполитические императивы, по сути, не изменились. «Коалиция тори и вигов, – отмечает «The Prospect», – это гремучая смесь. Последняя такая коалиция вела самую страшную войну в истории Соединенного королевства».¹⁵⁸

С другой стороны, нельзя не отметить, что коалиционное правительство, столкнувшееся с невиданным бюджетным дефицитом и государственным долгом, было вынуждено урезать военные расходы на 25%. Меры экономии затронули даже те воинские подразделения, которые всегда считались предметом национальной гордости, — Королевский флот и авиацию. И хотя сформированный премьер-министром Дэвидом Камероном Совет по национальной безопасности принял решение сохранить ядерный потенциал страны, содержание четырех подводных лодок, оснащенных баллистическими ракетами, многим в Лондоне кажется чересчур дорогостоящим.

Поскольку Британия — единственный союзник США, который готов не только выполнять тыловые функции, но и участвовать в реальных боевых действиях НАТО, Вашингтон раскритиковал «мелочность нового кабинета». Британский министр обороны Лайам Фокс попытался заверить своего американского коллегу Роберта Гейтса в том, что планируемые сокращения не повредят обязательствам

¹⁵⁶Harris R. The State of the Special Relationship. // Policy Review. 2002. Jun.-Jul. P. 36.

¹⁵⁷Guardian. 07.04.2002.

¹⁵⁸The Prospect. 20.08.2010.

Соединенного Королевства. Однако Фоксу, которого называют «главным ястребом в коалиционном кабинете», придется для этого вступить в сражение с изоляционистами. Партия британского казначея Джорджа Осборна, пользующаяся негласной поддержкой премьера, настаивает на том, чтобы Британия «не преувеличивала свой вес на мировой арене» и довольствовалась положением, которое занимают сейчас скандинавские страны и Канада (в этой связи даже дискутируется возможность сокращения британского контингента в Афганистане с 10 до 6,5 тысяч человек).

Афганская миссия

Многие эксперты считают, что главным внешнеполитическим событием при правительстве Камерона станет крах концепции «особых отношений» с Соединенными Штатами. Расхождения между двумя англосаксонскими государствами возникли еще при Гордоне Брауне, однако, будучи убежденным американофилом, он всегда умел сгладить острые углы. Лидер тори еще во время предвыборной кампании заявлял, что не будет во всем потакать американцам и не побоится разговаривать с ними в более жесткой манере. А его партнер по коалиции Ник Клегг и вовсе призывал Британию избавиться от «рабской покорности Вашингтону» и полностью переориентироваться на Европейский Союз.

Охлаждение в англо-американских отношениях, наступившее после аварии на нефтяной платформе «British Petroleum» в Мексиканском заливе не могло не сказаться на британском подходе к миссии НАТО в Афганистане, ведущую роль в которой играют Соединенные Штаты. В Лондоне усилилась критика стратегии Барака Обамы, который, постоянно увеличивая воинский контингент за Гиндукушем, рассчитывает переломить ситуацию в затяжной военной кампании и добиться решающей победы. По словам британского профессора Нила Фергюссона, «в Афганистане вы либо контролируете столицу, а все остальные регионы отдаете на откуп полевым командирам, либо оказываетесь вовлеченными в крайне жестокую и, возможно, бесполезную войну на всей территории страны. Первая модель была характерна для Британской империи, вторая — для СССР».¹⁵⁹ И хотя англичане предупреждали нынешнюю администрацию США об опасностях, которые таит в себе советская модель, в Белом Доме упорно продолжали твердить, что расширение военного присутствия позволит взять Афганистан под контроль и окончательно разгромить талибов.

«В отличие от лейбористов, которые рассуждали о построении «дееспособного государства» с центром в Кабуле, - пишет «The Prospect», - консерваторы призвали ограничиться преследованием террористов. Ведь тори как хранители британских традиций очень хорошо помнят, как Афганистан становится кладбищем империй».¹⁶⁰ «В этой средневековой стране, застрявшей в XIII веке, - заявил Камерон во время визита в Гильменд, - было бы верхом абсурда насаждать демократию и сеять семена просвещения».¹⁶¹

Расхождения с Вашингтоном у правительства Камерона возникли и по вопросу о том, как относится к афганскому президенту Хамиду Карзаю. В Белом Доме его все чаще называют «непопулярным, коррумпированным лидером с психическими отклонениями», однако Британия настаивает на том, что «коней на переправе не меняют». Более того, некоторые английские дипломаты предлагают даже взять на себя роль посредника в отношениях США с Карзаем.

¹⁵⁹Интервью автора с Н. Фергюссоном. 02.12.2010.

¹⁶⁰Prospect. 27.02. 2010.

¹⁶¹Times. 15.07.2010.

Британцы настаивают на том, что командованию ISAF (Международные силы содействия безопасности) следует обратиться к тактике подкупа племенных вождей, испробованной в трех афганских войнах. Не случайно в начале 2010 года на лондонской конференции по Афганистану было принято решение о создании специального фонда, средства из которого пойдут на то, чтобы перетянуть талибских полевых командиров на сторону центрального правительства. Однако, по словам критиков такого подхода, получив деньги, «военные лорды» некоторое время будут поддерживать Кабул, а потом вновь начнут против него боевые действия. Как говорят афганцы, их нельзя купить, а можно лишь временно нанять на службу». Тем не менее, в британском МИДе многие верят в то, что международная коалиция способна обеспечить долговременный союз с вождями ряда южных афганских племен, поскольку в пуштунском кодексе чести существуют традиционные механизмы примирения.

С другой стороны, британские военные аналитики отмечают, что обещание Барака Обамы вывести войска в ближайшее время может приободрить талибов, которые воспринимают его как косвенное признание бесперспективности военной миссии союзников. «Успеху новой стратегии в Афганистане может помешать желание уложиться в срок, — отмечает редактор журнала «Armed Forces UK» Чарльз Хейман. — Постоянная спешка будет вынуждать западную коалицию совершать ошибки, а ее противники не преминут этим воспользоваться. У Запада есть часы, — говорят они теперь, — а у нас столетия, и нам некуда спешить». Так, например, накануне прошлогодних парламентских выборов в Великобритании, командуя операцией союзников в афганской провинции Гильменд английский генерал Ник Картер спешил преподнести сюрприз тонущим лейбористам и слишком сильно торопил события.

Однако большая часть политического и военного истеблишмента в Соединенном Королевстве понимает, что НАТО будет не легко выйти из афганского конфликта. Еще в 2008 году посол Великобритании в Кабуле Шерард Купер-Коулз утверждал, что ангосаксы задержаться в Афганистане на несколько десятилетий, если не подберут «приемлемого диктатора». А руководитель британского Генштаба генерал Дэвид Ричардс предупреждает, что миссия за Гиндукушем может продлиться не менее 40 лет. Обаму, пообещавшего вывести большую часть войск уже этим летом, в Лондоне называют «наивным фантазером». «По богатству риторических приемов выступления Обамы не уступают лучшим цicerоновским речам, — пишет британский историк Саймон Шама. — Однако ему не хватает ясности суждений. Год назад он одновременно призывал американских военных усилить контингент в Афганистане и начать марш к миру».¹⁶²

В 2001 году, когда началась операция «Несокрушимая свобода», британские «коммандос» сражались в самых опасных точках Афганистана: у тренировочного лагеря «Аль-Каиды» недалеко от Кандагара и в районе пещеры Тора-Бора. С 2006 года большая часть английского воинского контингента (6,5 из 9 тысяч) находится в южноафганской провинции Гильменд, которая считается «логовом талибов» и центром наркоторговли. «В Гильменде и Кандагаре наша армия воевала трижды, — отмечает «The Spectator». — И перед глазами у нас всегда знаменитая картина викторианской эпохи «Все, что от армии осталось», на которой изображен одинокий всадник — доктор Уильям Брайдон, единственный из 16 тыс. британских солдат, кому удалось выжить после атаки афганских повстанцев».

Британцы играли ключевую роль в прошлогодней кампании «Муштарак» — первом с 2001 года масштабном наступлении коалиционных сил. Целью главного

¹⁶²The Independent. 23.12.2010.

удара стал город Марджа в провинции Гильменд, который по-прежнему удерживали талибы. В его окрестностях находятся плантации опиумного мака и лаборатории по производству героина. Марджу эксперты называли «неприступным бастионом талибов». Все подходы к городу были заминированы, однако командование ISAF организовало массированную переброску войск с помощью вертолетов, доставив в Марджу 4 тыс. американских и 4 тыс. британских солдат.

По словам экспертов, англичане продемонстрировали высокий боевой дух, однако состояние их военной техники оставляло желать лучшего. В итоге, командование британского контингента было вынуждено даже обратиться за помощью к США, поскольку броня на английских танках и БТР оказалась легко пробиваемой оружием, которое применяют талибы. Тори, поспешили свалить вину на лейбористов, которые «не смогли снабдить армию в Афганистане современным оружием». Тем не менее, у большинства комментаторов не вызывает сомнений, что именно британские войска позволяют коалиции противостоять талибам на юге Афганистана. Как утверждает «The New York Times», «англичане восприняли в штыки появление американцев в Гильменде. По их словам, своим топорным подходом они могут свести на нет все успехи офицеров Ее Величества. И тогда повторится ситуация, которая произошла в иракской Басре, где британскому контингенту долгое время удавалось сохранять стабильность, а с приходом американских солдат началось восстание армии Махди».¹⁶³

Иракский конфликт

В иракской войне было задействовано 45 тыс. британских солдат. Это был самый большой со времен Второй мировой войны воинский контингент, участвующий в боевых действиях. «В отличие от других европейцев, - говорит профессор Нил Фергюссон, - британцы в Ираке продемонстрировали, что они психологически готовы к тому, чтобы сражаться. Хотя, нельзя не отметить, что их тактика не имела ничего общего с агрессивным американским стилем. В Басре у англичан не было такого количества войск, они старались работать с местным правительством, создавать местные альянсы, что весьма характерно для имперских традиций Британии».¹⁶⁴

Проблемы Ирака знакомы Лондону не понаслышке. Ирак как государство является искусственным творением британской имперской бюрократии. Именно англичане во время Первой мировой войны изобрели концепцию арабского национализма, чтобы мобилизовать арабов против Османской империи. Происходящее сейчас в Ираке очень напоминает то, что происходило там в 1920 году. После окончания Первой мировой войны британцы достаточно легко утвердили свою власть на этой территории, народ был рад избавиться от турецких пашей, но не хотел, чтобы их сменили британские генералы. Через некоторое время по всей стране прокатилось восстание. Причем оккупационная армия абсолютно не ожидала такого развития событий. «Конечно, было несложно предсказать, что тот же сценарий повторится во время ближневосточной кампании США, если бы американцы не игнорировали исторические уроки», - считает Фергюссон.

Не случайно в британском обществе иракская война изначально была крайне непопулярна. Многих возмущали заявления Блэра о том, что Британия «готова заплатить кровью за то, чтобы укрепить свои особые отношения с США». И тори продолжили критиковать иракскую войну, называя ее «войной подхалимов», и

¹⁶³The New York Times. 03.03.2010.

¹⁶⁴Интервью автора с Н. Фергюссоном. 02.12. 2010.

привлекая внимание СМИ к расследованию причин похода королевской армии на Багдад.

Сотрудничество с ЕС и миссия «Аталанта»

В связи с необходимостью сокращать военные расходы Британия проявляет все больший интерес к военному сотрудничеству с европейскими странами. Консерваторы, прославившиеся критическим отношением к Брюсселю, вначале сделали ставку на двусторонние связи. В ноябре 2010 года на франко-британском саммите в Париже было подписано два договора о сотрудничестве в военной сфере, беспрецедентные по уровню взаимного доверия. Один из документов предполагает создание совместного экспедиционного корпуса в несколько тысяч солдат для участия в военных операциях НАТО, ООН и ЕС. Второй – касается «чувствительной» темы ядерного оружия – Британия и Франция отныне смогут совместно использовать испытательные тренировочные центры. «Признаком того, как далеко зашли лидеры современной Антанты, - пишет «The Times», - может служить решение о реконструкции британских авианосцев, позволяющей использовать их французским самолетам».¹⁶⁵

Постепенно меняется отношение Британии и к Европейской политике в области безопасности и обороны, которую Лондон традиционно считал лишь средством усиления НАТО. Во время предвыборной кампании нынешний министр обороны Лайам Фокс демонизировал «брюссельских федералистов», утверждая, что конечной целью ЕПБО является создание европейской армии. Он даже призывал вывести Британию из Европейского оборонного агентства, опасаясь, что королевские вооруженные силы могут попасть под тлетворное влияние «космополитической военной элиты, управляющей многонациональными институтами».¹⁶⁶ Однако в итоге кабинет Камерона не только сохранил членство Британии в Агентстве, но и стал более активно участвовать в ряде военных и гражданских миссий ЕС. «Тори продемонстрировали прагматичный подход к общей политике безопасности, - пишет Клара О’Доннелл из лондонского Центра европейских реформ. – Они усилили критику таких провальных и бесперспективных проектов как военная реформа в Гвинее-Биссау и обучение сомалийских сил безопасности, но при этом выступили в поддержку эффективных европейских миссий вроде миссии в Боснии и Герцеговине, доказав, таким образом, что в принципе они не отвергают сотрудничество с Евросоюзом в области обороны».¹⁶⁷

Наиболее ярким примером такого сотрудничества можно считать начавшуюся еще в период правления лейбористов антипиратскую миссию у берегов Сомали. В 2008 году контр-адмирал Королевского флота Фил Джонс был назначен командующим европейской операции «Аталанта» в Аденском заливе. В конце 90-х англо-французское соглашение в Сен-Мало положило начало ЕПБО, однако вплоть до 2008 года Британия ни разу не руководила миссией ЕС. Очевидно, есть определенная логика в том, что бывшая «владычица морей» возглавила именно военно-морскую миссию. Желая оправдать доверие европейских партнеров, британское министерство обороны направило в район Сомали боевой фрегат «Northumberland». В британских СМИ это решение вызвало язвительные комментарии. «Смешно наблюдать, - отмечала «The Guardian», - как тяжелый ракетносец, предназначенный для уничтожения авианесущих группировок,

¹⁶⁵The Times. 18.11.2010.

¹⁶⁶The Daily Telegraph. 11.04.2010.

¹⁶⁷O'Donnell C.M. Britain's defence review: Good news for European defence?

(<http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2010/10/britains-defence-review-good-news-for.html>).

охотится в море за чахлыми баркасами, набитыми одурманенными подростками. Это тот случай, когда поговорка «из пушки по воробьям» воплощена вполне буквально».¹⁶⁸

Разумеется, на современное пиратство нельзя закрывать глаза. В связи с опасной ситуацией в Аденском заливе многие европейские компании задумываются о восстановлении старого торгового маршрута через мыс Доброй Надежды, вокруг африканского материка. Это значительно увеличит затраты на транспортировку грузов, и, разумеется, повысит цены на азиатские товары.

Но с другой стороны, решить проблему пиратов можно и более адекватным способом, используя современные системы наблюдения и специально обученных «коммандос». Не случайно в натовских документах для внутреннего пользования отмечается, что борьба с пиратством «не является военной необходимостью». Поэтому, по мнению экспертов, в операции «Аталанта» ключевую роль играет геополитика. Военно-морское присутствие в одном из важнейших в стратегическом отношении регионе – через Аденский залив проходит основной маршрут транспортировки ближневосточной нефти – имеет огромное значение для великих держав. И это объясняет болезненную реакцию Пентагона на растущую активность европейцев в районе Африканского Рога. «Британский флот, - пишет «The Foreign Affairs», - пытается восстановить свое влияние в мировом океане, которое значительно пошатнулось со времен Атлантической хартии 1941 года. Лондон делает это с помощью европейских союзников, что вызывает бешенство в Вашингтоне, который уже два года безуспешно пытается сделать миссию ЕС составной частью натовской операции «Союзники-защитники»».¹⁶⁹

Миссии в Африке

Европейские страны являются надежными союзниками Британии в освоении «черного континента». По словам экспертов, страны ЕС собираются укрепить свои позиции в богатой природными ресурсами Африке, пока американцы «увязли» в ближневосточных войнах. И не случайно, одной из первых военных миссий ЕС на африканском континенте была операция «Артемида» в Конго. Территория Конго представляет собой удобный плацдарм для дальнейшей экспансии в регионе. В самом Конго находятся большие запасы алмазов, относительно недалеко расположены Ангола с алмазами и нефтью и Намибия с залежами урана. Когда в 2003 году на франко-британском саммите в городе Ле Туке, было объявлено о начале «военно-гуманитарной» операции в северо-восточной провинции Конго Итури, американские эксперты провозгласили, что создается первая военная база Евросоюза в Африке для начала масштабной военной кампании на «черном континенте». И действительно, уже на следующий год европейские войска были введены в Судан.

Европейская политика в Африке объясняется не только экономическими интересами. Постепенно стала очевидной нежизнеспособность многих из недавно образовавшихся африканских государств. Проблема гуманитарной катастрофы затронула почти всю Африку южнее Сахары. Вначале европейцы утверждали, что эта проблема должна быть решена дипломатическими усилиями с помощью таких международных институтов, как ВТО, МВФ или Всемирный банк. Однако возник вопрос, что предпринять в том случае, когда гуманитарная катастрофа переходит в геноцид? Остается лишь прямое вмешательство во внутренние дела и этнические

¹⁶⁸The Guardian. 07.11.2008.

¹⁶⁹The Foreign Affairs. October/November 2010.

распри африканских племен. Самоуправление – еще не значит разумное управление. И постколониальный опыт африканских стран служит тому доказательством. Так, например, в ходе геноцида народности тутси за несколько дней деревянными мачете и мотыгами было убито около миллиона человек. Можно ли всерьез говорить о разумном самоуправлении в этом регионе, садиться за стол переговоров с вожаками людоедских племен, позволять им контролировать запасы такого стратегического сырья, как уран? Разумеется, это общая проблема для западной цивилизации, и британцы пытаются донести до Соединенных Штатов, что европейские инициативы не противоречат американским интересам. Напротив, союзники лишь осуществляют за них «черную работу» на «черном континенте».

Операция в Ливии

По всей видимости, именно интересы британских политиков и бизнесменов в бывших африканских колониях вынудили Лондон поддержать западную операцию против Ливии. Представителей английского истеблишмента раздражала активность ливийского лидера Муаммара Каддафи на «черном континенте», амбициозный проект Африканского Союза и претензии на panaфриканское лидерство. К тому же, по словам британских экспертов, премьер-министру Дэвиду Камерону не дают покоя лавры Тони Блэра, игравшего значительную роль на мировой арене. И став одним из главных вдохновителей ливийской операции, он рассчитывал заработать себе политический капитал.

Как это ни парадоксально, британское общество, всего три года назад яростно осуждавшее иракскую кампанию, поддержало инициативу премьера. Даже один из идеологов либеральных демократов Джулиан Эстл заявил, что «представление о вигах как об антивоенной партии глубоко ошибочно, и в случае с Ливией у Британии просто не существует другого выбора, кроме как военное вмешательство».¹⁷⁰

Чем объясняется такой порыв? То ли британцы хотят дать молодому лидеру тори «понюхать порох», то ли отомстить Муаммару Каддафи за теракт над Локерби и изгнание английских компаний из Ливии. «Самым разумным объяснением, — пишет «The Daily Telegraph», — является имперское сознание британцев, которые хоть и осуждали Блэра за то, что он втянул страну в пять вооруженных конфликтов, не имели при этом ничего против доктрины гуманитарных интервенций, воспринимая ее как нечто органичное, отражающее глубинные черты их менталитета».¹⁷¹

Очевидно, что, среди прочего, англичанам явно импонировало играть первую скрипку, избавившись, наконец, от традиционной роли «американского пуделя». «Это личный дипломатический триумф Камерона, — писала «The Guardian» после принятия резолюции ООН. — Он отстаивал идею международного вмешательства с самого начала, в то время как нерешительный, вечно рефлексирующий Обама из всех сил сопротивлялся европейским союзникам, опасаясь быть втянутым в очередной ближневосточный конфликт и не отработать Нобелевскую премию мира».¹⁷²

То, что основным партнером Соединенного Королевства является Франция, вызывает у британцев приятные ассоциации с эпохой Антанты. «Франция всегда была надежным союзником, — пишет «The Spectator», — а на данный момент это единственная держава в континентальной Европе, которая что-то представляет собой в военном отношении. К тому же, если другие европейские народы являются

¹⁷⁰The Guardian. 19.03.2011.

¹⁷¹The Daily Telegraph. 29.03.2011.

¹⁷²The Guardian. 02.04.2011.

просто хорошими соседями Британии, французов мы давно воспринимаем как своих кузенов». ¹⁷³ Стоит отметить, что Лондон и Париж настроены куда более решительно, чем Вашингтон, утверждая, что целью операции должно стать не прекращение огня, а свержение ливийского режима.

* * *

Таким образом, можно сделать вывод, что с приходом нового коалиционного правительства в Британии несколько изменился подход к военным миссиям, в которых участвует Королевство. Учитывая охлаждение в англо-американских отношениях, подход к афганской кампании становится более критичным, британцы еще активнее, чем в лейбористскую эпоху, опираются на собственный имперский опыт. Это естественно сближает их с европейскими союзниками, особенно, когда речь идет об освоении «черного континента». Не случайно, англо-французская Антанта играет ключевую роль в ливийской операции, целью которой во многом является устранение геополитического соперника ЕС.

¹⁷³The Spectator. 30.03.2011.

Глава 2. Германия*

Германия практически сразу же после объединения активно подключилась к коллективным действиям по урегулированию региональных конфликтов, как в Европе, так и за её пределами. При этом, если во время войны в Персидском заливе в 1991 г., когда Берлин оказал солидную экономическую поддержку западным союзникам, речь шла об активизации достаточно традиционной для прежней ФРГ «дипломатии чековой книжки», то во время конфликта в бывшей Югославии Германия впервые заявила о себе, как о новой и сравнительно самостоятельной политической силе. Слишком поспешные действия немецкой стороны на первом этапе югославского кризиса (в частности, немецкая инициатива о признании независимости Хорватии и Словении, официально объяснявшаяся необходимостью скорейшего прекращения вооружённых действий) в известной мере способствовали эскалации гражданской войны на территории бывшей Югославии, этническим чисткам и притоку беженцев в европейские страны, включая саму Германию. Показательно, что сам факт признания Германией Хорватии и Словении 19 декабря 1991 г. был оценен некоторыми из её союзников (прежде всего, Францией и Голландией) как подрывающий единство западной политики, направленной на посредничество и урегулирование конфликта при сохранении территориальной целостности Югославии. Следующей вехой в развитии провозглашённой правительством Г.Шрёдера немецкой политики «возросшей ответственности» стало участие ФРГ в военной операции НАТО в Косово весной 1999 г., в которой впервые после Второй мировой войны приняли участие солдаты бундесвера.

Негативный опыт силового урегулирования кризиса на Балканах, осуществлявшегося преимущественно по американскому сценарию, стал для немцев и большинства их европейских союзников наглядным подтверждением того, что они не в состоянии собственными усилиями разрешить непосредственно затрагивающий их конфликт на европейской территории. В Берлине начали всё чаще высказываться опасения, что в будущем Германия может оказаться втянутой в новые силовые акции НАТО, не отвечающие немецким интересам. Германия активно способствовала принятию саммитом в Кёльне решений об учреждении в ЕС комитетов по безопасности и военному строительству, призванных заняться созданием военных структур (в частности, европейских сил быстрого реагирования) способных без американского участия и под эгидой ЕС содействовать урегулированию конфликтов, подобных косовскому. Задача по выработке Евросоюзом общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) стала рассматриваться Берлином в качестве важнейшей предпосылки для конструктивной немецкой внешней политики.

Последствия распада Югославии способствовали нарастанию в немецком обществе требований проявления Германией большей сдержанности в подобных конфликтах (прежде всего, в отношении использования военной силы), большего упора на политические и экономические меры и на такие международные миротворческие структуры как ООН и ОБСЕ. Учёт этих общественных настроений (особенно накануне выборов в бундестаг в октябре 2002 г.) явился одним из важнейших факторов, обусловивших отказ Германии от участия в военных операциях НАТО в Ираке в 2002 г. и в Ливии в 2011 г. (Причём в ливийском конфликте, в отличие от ситуации с Ираком, международная коалиция не ограничивалась рамками НАТО и располагала мандатом ООН на применение вооружённой силы; а правительство в Берлине возглавляла А. Меркель, которая в

*Кокеев Александр Михайлович, к.и.н., с.н.с.

2002 г. резко критиковала тогдашнего канцлера Г.Шрёдера за «подрыв союзнических отношений»). Не отказываясь от унаследованной ими политики «возросшей ответственности», находящиеся с октября 2009 г. у власти партии ХДС/ХСС и СвДП закрепили в своём коалиционном договоре обязательство руководствоваться политической «культурой сдержанности», отвечающей послевоенным традициям немецкой политики безопасности.

Специфика немецкого миротворчества

В настоящее время Германия активно содействует предупреждению и разрешению региональных конфликтов и кризисному урегулированию во многих районах мира, как на многосторонней основе, так и на национальном уровне. Спектр участия ее гражданского, а также военного персонала простирается от борьбы с терроризмом в рамках операции «Несокрушимая свобода» в районе Африканского Рога, миротворческих миссий на Балканах (KFOR, EUFOR) и в Афганистане (ISAF, UNAMA) до наблюдательной миссии UNMIS в Судане и многочисленных акций гуманитарной помощи. При этом в силу известных исторических причин, позицию любого правительства в Берлине отличает закреплённый законодательно акцент на политические, невоенные и ненасильственные методы разрешения конфликтов и стремление участвовать в миротворческих операциях исключительно на коллективной основе – под эгидой ООН, ЕС, НАТО и ОБСЕ. Основой немецкой политики кризисного урегулирования провозглашен принцип превентивности, предполагающий раннее выявление кризисов и конфликтов в любом регионе и их заблаговременное предотвращение при помощи, в первую очередь, политических, дипломатических, государственно-правовых, социальных и гуманитарных инструментов.

Являясь одним из наиболее активных государств-членов ООН, Германия вносит значительный финансовый вклад в проведение международных миротворческих операций. Внося обязательный взнос в 8,6 % в бюджет ООН на проведение миссий по поддержанию мира, ФРГ занимает третье место по финансированию деятельности «голубых касок».¹⁷⁴ В 2002 г. по инициативе МИД ФРГ в Берлине был основан Центр миротворческих миссий (ZIF), где ведется подготовка гражданского персонала для участия в миссиях ООН, ЕС и ОБСЕ. Германия – один из членов-учредителей созданной в декабре 2005 г. Комиссии ООН по миростроительству, призванной управлять ресурсами международного сообщества, предлагать интегрированные стратегии постконфликтного восстановления, содействовать координации усилий всех задействованных сторон.

До недавнего времени одним из наиболее спорных вопросов, как в руководстве страны, так в немецком обществе, оставался вопрос о возможности использования немецких вооруженных сил для миротворческих операций за пределами зоны совместной ответственности НАТО. После решения Конституционного суда, разрешившего использование бундесвера в рамках миротворческих миссий ООН (впервые это произошло в 1992 г. в Камбодже), немецкие военнослужащие участвуют во многих коллективных операциях по урегулированию региональных конфликтов. Однако в каждом конкретном случае на это требуется согласие парламента (бундестага), которое даётся только с временными ограничениями и подвергается ежегодному пересмотру. При этом, согласно Основному закону (конституции) ФРГ, солдатам разрешается применять

¹⁷⁴Германия в Организации Объединенный Наций.
(http://www.moskau.diplo.de/Vertretung/moskau/ru/03/Deutsches_20Engagement_20in_20VN.html).

оружие только для самозащиты. Отдельные призывы поставить перед Конституционным судом вопрос о пересмотре этих ограничений, действия пока не возымели.

По данным на 21 января 2011 г. количество немецких военнослужащих, участвующих в совместных миротворческих операциях за рубежом, составляло 7150 человек. Из них:

- ISAF – Афганистан – 4860 чел.
- KFOR – Косово – 1510 чел.
- EUFOR – Босния и Герцеговина – 115 чел.
- UNIFIL – Ливан – 285 чел.
- Atlanta – Сомали – 295 чел.
- UNMIS – Судан – 30 чел.¹⁷⁵

В соответствии с основными положениями принятой в августе 2004 г. Концепции бундесвера, задача обеспечения безопасности ФРГ включает в себя «предотвращение конфликтов и кризисов и преодоление кризисов совместными международными усилиями», а вооруженные силы страны рассматриваются как «существенная составляющая внешней политики и политики безопасности, направленной на ликвидацию кризисов и разрешение конфликтов».¹⁷⁶

Участие бундесвера в многонациональных миротворческих операциях предусматривает возможность его присутствия в любой точке земного шара. В то же время Основной закон не допускает боевое использование бундесвера за пределами страны.

Участие в миссии ISAF в Афганистане

Эволюция немецкой политики в вопросе использования вооруженных сил для урегулирования региональных конфликтов за рубежом наиболее наглядно проявляется в ходе коллективной операции НАТО в Афганистане. Немецкие военнослужащие находятся в Афганистане с января 2002 г. на основании мандата бундестага от 21 декабря 2001г., когда правительство Герхарда Шрёдера заявило о своей «неограниченной поддержке» США в борьбе с международным терроризмом. Тогдашний парламентский мандат, выданный всего на 6 месяцев, ограничивал численность немецкого контингента в составе ISAF до 1,2 тыс. чел. и предполагал завершение военного этапа миротворческой миссии НАТО в Афганистане в течение этого срока. В настоящее время Германия является третьим после США и Великобритании (по количеству военнослужащих) участником расширившейся до 49 государств миссии ISAF. Согласно последнему мандату бундестага от 26 февраля 2010 года, предельная численность немецкого контингента определена в 5350 чел. Из них 350 – так называемый гибкий резерв, остающийся на территории Германии, который немедленно может быть направлен в Афганистан в случае обострения конфликта. В соответствии с директивой НАТО о разделении зон ответственности, бундесвер контролирует северные провинции Афганистана и возглавляет региональное командование ISAF в этом районе. В его подчинении находятся воинские контингенты Норвегии, Швеции, Венгрии и Турции.

Изменился и качественный характер миротворческой миссии бундесвера в Афганистане. Если раньше она ограничивалась почти исключительно

¹⁷⁵<http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04>

¹⁷⁶Отражать любые угрозы и в любой точке мира. Таково требование военно-доктринальных документов современной Германии к бундесверу. (<http://centurion-center.narod.ru/dokger.html>).

гуманитарными функциями (обучение местных офицеров, оказание помощи населению, строительство гражданских объектов и т.п.), то в последнее время все больший вес стала приобретать военная составляющая. Силы ISAF оказались втянутыми в непрекращающуюся гражданскую войну, а считавшиеся до недавнего времени сравнительно безопасными северные провинции превратились в «горячие точки», где все чаще происходят нападения боевиков не только на афганские регулярные части, но и на защищающих их миротворцев. В результате, только в 2010 г. в Афганистане погибли 10 немецких военнослужащих, несмотря на то, что общий уровень потерь ФРГ в афганском конфликте (49 чел.) остается значительно более низким, чем у США (1381 чел.), Великобритании (349 чел.) и Канады (153 чел.).¹⁷⁷ Именно это обстоятельство повергло немецкое общество в настоящий шок и всколыхнуло развернувшуюся с апреля 2010 г. острейшую дискуссию о необходимости и сроках дальнейшего участия бундесвера в афганском урегулировании. В лексиконе немецких общественных и политических деятелей зазвучало слово «война», которого в Германии до этого при обсуждении афганской проблемы старательно избегали.

В вышедшей в начале 2010 г. книге «Под ударом. Почему Германия терпит неудачу в Афганистане» ее автор Марк Линдемманн, дважды побывавший в Афганистане в качестве офицера разведки в составе ISAF, впервые по-военному четко доложил читателю: вооруженные силы Германии, находящиеся в Афганистане участвуют в войне. (По официальной версии бундесвер принимает там участие в «урегулировании вооруженного конфликта в соответствии с международным гуманитарным правом»). «Все эти годы нас кормили враньем. Самое позднее после 2 лет пребывания наших солдат в Афганистане... мы должны были понять, что бундесвер участвует в войне, может быть не с точки зрения международного права, но де-факто», - заявил один из известнейших немецких журналистов, знаток этого региона Петер Шоль-Латур.¹⁷⁸ В беседе с ним тогдашний глава военного ведомства ФРГ Карл-Теодор цу Гуттенберг был вынужден согласиться с доводами о том, что чисто военная победа в Афганистане недостижима, и цели немецкого участия в афганском урегулировании должны быть пересмотрены, исходя из реальных возможностей. «Надо стремиться к созданию некоего уровня стабильности и безопасности, который не допускает эффекта домино. Это реальная цель. Мы говорим изолированно об Афганистане, но соседняя фишка этого возможного домино – Пакистан, а далее страны центральной Азии, в известном смысле и Индия, а также соседний Иран. У нас фундаментальный интерес к тому, чтобы этот регион не взорвался изнутри», подчеркнул министр.¹⁷⁹

Дискуссия о немецком военном присутствии в Афганистане затронувшая целый ряд военно-политических вопросов связана и с весьма важной, на наш взгляд, общественно-политической проблемой. Дело в том, что немецкое общество, около 70% которого, судя по опросам общественного мнения, высказывается за скорейший вывод бундесвера из Афганистана, явно не готово к тому, чтобы в этой стране его армию считали оккупационной. Оно поддерживает реализацию гражданских программ, приветствуя строительство таких объектов как дороги, больницы и школы. По этой причине немецкие правительства (сначала под руководством Г. Шредера, а позднее и А. Меркель) изначально строили планы участия ФРГ в афганском урегулировании на основе деятельности так называемых «бригад по реконструкции», рассчитывая на то, что жители Афганистана увидят в

¹⁷⁷<http://www.warandpeace.ru/ru/reports/view/54754/> от 09.01.2011.

¹⁷⁸Почему диалог об операции в Афганистане привел к отставке президента Германии. (<http://www.svobodanews.ru/articleprintview/2059681.html>).

¹⁷⁹Ibid.

них, прежде всего, помощников в гражданском строительстве и социальных преобразованиях. На этом, в частности, базировалась «Афганская концепция» правительства А.Меркель от августа 2007 г., в разработке которой наряду с экспертами силовых министерств принимали участие в основном специалисты, занимающиеся чисто хозяйственными вопросами. Эта концепция была сориентирована на эффективность экономических и социальных проектов для стабилизации ситуации в Афганистане, и в ней вообще не было речи о военных операциях.¹⁸⁰ О том, что было достигнуто в реализации этих программ в немецкой прессе, до недавнего времени говорилось лишь вскользь и очень расплывчато. «Раньше казалось, что мы устанавливаем в стране демократию, - отмечала политолог из авторитетного Фонда науки и политики в Берлине Ц. Маас, - но на деле оказывается, что ISAF и Германия в частности поддерживают коррумпированное и неэффективное руководство Афганистана. В связи с этим, правительству следовало бы уточнить, почему мы все еще там остаемся».¹⁸¹ «Американцы бомбят и стреляют, а немцы строят и обучают» – именно такое впечатление складывалось у большинства немецких граждан до самого недавнего времени. И долгое время оно в значительной мере соответствовало действительности.

Германия была главным инициатором международной конференции по Афганистану, состоявшейся в Лондоне 28 января 2010 г. и принявшей решение о стратегической переориентации миротворческих усилий с целью постепенной передачи ответственности местным властям и, соответственно, афганским военным. Правительство А. Меркель объявило о своей решимости путем значительного увеличения объема выделяемых средств способствовать скорейшему восстановлению гражданского сектора, поддержке афганских усилий по реинтеграции боевиков «Талибана» в общество и активизации деятельности по подготовке афганских военных и полицейских формирований. В феврале 2010 г. бундестагом было принято решение об увеличении числа немецких военнослужащих, откомандированных в Афганистан с целью обучения и защиты афганской армии и сил безопасности в процессе подготовки и проведения операций против боевиков. Одновременно было увеличено число немецких полицейских инструкторов со 120 до 200 человек. Однако надежды на постепенную передачу ответственности за обеспечение безопасности афганцам и перенос акцента участия Германии в афганском урегулировании на невоенную деятельность не оправдались. Случилось именно то, чего так опасались и правительство Германии, и немецкое общество в целом. Как уже отмечалось, ситуация в сфере безопасности в 2010 г. заметно ухудшилась, зона военных действий расширилась и охватила районы дислокации частей бундесвера на севере страны. В этих условиях задачи гражданского строительства и помощи населению отошли на второй план, а немецкие солдаты оказались непосредственно вовлеченными в боевые действия. «То, что министр обороны Карл-Теодор цу Гуттенберг стыдливо именуется «обучением (афганцев) в полевых условиях», в действительности является заимствованием американской военной доктрины *Counter Insurgency*, в рамках которой армия США действует на юге Афганистана. «*Counter Insurgency* подразумевает военное подавление повстанцев», - отмечал член Внешнеполитического комитета бундестага от партии Зеленых Фритьйоф Шмидт.¹⁸²

¹⁸⁰См.: Берг И.С. Причины поражения немецкой армии в Афганистане: немецкий взгляд. (<http://www.iimes.ru/rus/stat/2010>).

¹⁸¹Цит. по: Дудина Г. Германия объявила себе войну. (<http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1358521>).

¹⁸²<http://www.sueddeutsche.de/politik/958/509095/>

Немаловажное значение для Германии имеет и вопрос о материальных затратах на ее участие в афганском урегулировании. ФРГ является третьим по значимости финансовым донором Афганистана. По официальным данным, с 2002 г. она инвестировала только в гражданский сектор развития этой страны 1,1 млрд. евро. В январе 2010 г. на лондонской конференции было объявлено об очередном увеличении объемов немецкой помощи Кабулу. До 2013 г. Берлин должен ежегодно направлять на развитие по 430 млн. евро – на 178 млн. евро больше, чем было направлено в 2009 г.¹⁸³ В целом же, по оценке Немецкого института экономических исследований (DIW), участие Германии в афганском урегулировании обходится немецкому налогоплательщику почти в 3 млрд. евро в год.¹⁸⁴ Вызвавшие мощный общественный резонанс подсчеты экспертов DIW базируются на официальных данных министерства обороны, к которым исследователи добавили затраты на афганскую кампанию по линии других министерств, а также расходы на раненых и погибших военнослужащих. Согласно этим подсчетам, общие затраты Германии на афганскую кампанию в самом ближайшем будущем могут достичь астрономической суммы в 36 млрд. евро. При этом, как подчеркивают сами авторы, они исходили из оптимистического сценария, по которому нынешний численный уровень присутствия немецких военных не будет превышен, а их вывод начнется уже в 2013 г. По другому сценарию, (примечателен уже сам факт его существования – А.К.) количество немецких солдат может быть удвоено, а их вывод начнется не ранее 2020 г. В этом случае общие затраты на афганскую кампанию могут превысить 70 млрд. евро.¹⁸⁵

Ближневосточное урегулирование

Другой важной для Германии проблемой является то, что, по мнению многих экспертов, бундесвер оказался не готов к участию в боевых действиях в непривычных для него афганских условиях ни по морально-психологическому состоянию военнослужащих, ни по техническому оснащению. По официальным данным, в 2006 г. у немецких солдат, задействованных в ISAF было выявлено 83 случая посттравматического стрессового расстройства. В 2007 г. таких случаев было уже 149, в 2008 – 245, в 2009 – 477.¹⁸⁶ В ежегодном докладе парламентского комиссара, председателя профсоюза бундесвера полковника И.Роббе, представленном 16 марта 2010 г., предстает весьма удручающая картина положения дел в расквартированных в Афганистане немецких частях: от жестоких ритуалов посвящения молодых военнослужащих, до злоупотребления алкоголем.¹⁸⁷ В упоминавшейся выше беседе П.Шоль-Латура с К-Т. цу Гуттенбергом, последний, по существу, согласился с журналистом в том, что «на Гиндукуше» в бундесвере ощущается серьезный дефицит в необходимых в местных условиях легких бронезилетах, маневренной технике, вертолетах и т.п.¹⁸⁸ По мнению ряда военных экспертов, негативный опыт участия бундесвера в урегулировании международных конфликтов и, прежде всего, в Афганистане, послужил последним толчком к началу перехода ФРГ к крупномасштабной военной реформе, предусматривающей приостановку с 1 июля 2011 г. воинской повинности, а также значительное

¹⁸³ См.: Бундесвер в Афганистане. (<http://www.warandpeace.ru/ru/reports/view/54754/>).

¹⁸⁴ См.: Afghanistan-Einsatz: Jedes weitere Jahr kostet Deutschland drei Milliarden Euro. (http://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.356843.de).

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ <http://www.warandpeace.ru/ru/reports/view/54754/>

¹⁸⁷ См.: Берг И.С. Причины поражения НАТО в Афганистане: немецкий взгляд. (<http://www.iimes.ru/2010/28-03-10.html>).

¹⁸⁸ <http://www.svobodanews.ru/articleprintview/2059681.html>

сокращение численности военнослужащих (с 250 до 185 тыс. чел.).¹⁸⁹ Говоря о необходимости этой реформы, А. Меркель в частности указывала, что к настоящему времени более 300 тыс. военнослужащих бундесвера прошли через «горячие точки» в мире, где они участвовали в международных операциях по урегулированию конфликтов. На этом примере, по ее мнению, отчетливо видно, насколько радикально изменились задачи, стоящие перед вооруженными силами ФРГ.¹⁹⁰ Если в настоящее время для участия в операциях за рубежом Германия, по оценкам экспертов, может направить не более 7 тыс. военнослужащих, то после реформы профессиональный бундесвер должен быть в состоянии сформировать контингент в 15 тыс. военнослужащих для участия в международных миротворческих операциях.

Учитывая непрекращающуюся дискуссию вокруг немецкого участия в Афганистане и рост антивоенных настроений в обществе, включая основные политические партии, А. Меркель выступила 22 апреля 2010 г. со специальным правительственным заявлением в бундестаге, пытаясь убедить депутатов в необходимости продолжения нынешнего правительственного курса и «союзнической политики» ФРГ в Афганистане. Подчеркивая угрозу международного терроризма, канцлер напомнила известное высказывание бывшего министра обороны Германии, члена СДПГ Петера Штрука о том, что, находясь «на Гиндукуше», бундесвер защищает безопасность Германии. По ее словам, сепаратный уход из Афганистана, к которому многие призывают, лишь вдохновил бы экстремистские силы, стремящиеся, среди прочего, к обладанию ядерным оружием. «Международное сообщество совместно вступило в Афганистан, совместно оно его и покинет», парировала доводы критиков канцлер, обвинив тех, кто требует немедленного вывода войск в безответственности.¹⁹¹ Вместе с тем показательно, что она призвала «называть вещи своими именами», впервые заговорила о «схожих с войной обстоятельствах» пребывания немецких военнослужащих в Афганистане и впервые была вынуждена признать, что цели этого пребывания «отчасти были слишком завышены, а отчасти – ошибочны».¹⁹²

Находящимся под угрозой раскола социал-демократам и «зелёным», коалиционное правительство которых в 2001 г. приняло решение об отправке бундесвера в Афганистан, было явно трудно противостоять аргументам А.Меркель. После ряда оговорок, касающихся необходимости наметить сроки начала вывода немецких войск из Афганистана (но об этом сегодня говорят и в правящей коалиции -А.К), лидер СДПГ З.Габриэль заявил, что его фракция считает военное участие в Афганистане оправданным и необходимым.¹⁹³ Председатель фракции СДПГ в бундестаге, бывший министр иностранных дел ФРГ Франк-Вальтер Штайнмайер предостерег партию от внутренней дискуссии по поводу досрочного вывода бундесвера из Афганистана, напомнив, что СДПГ проголосовала за очередной (от февраля 2010 г.) мандат на его пребывание и должна требовать от правительства «ответственной перспективы отвода войск до 2015 г.».¹⁹⁴ За безоговорочное и немедленное прекращение участия бундесвера в афганской миссии выступает только Левая партия. Парламентские дебаты, по заявлению А.Меркель, показали, что курс ее правительства на афганском направлении в целом сохраняется и

¹⁸⁹<http://www.nvo.ng.ru/printed/249983>

¹⁹⁰Ibid.

¹⁹¹Merkels Regierungserklaerung Afganistan-Mandat ueber jeden Zweifel erhaben.

(<http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~E9199C98DA0A14E92BA83531604718C96~ATpl~Ecommon~Scontent.html>).

¹⁹²Ibid.

¹⁹³Ibid.

¹⁹⁴Steinmeier warnt SPD vor Afghanistan-Debatte.

(<http://www.welt.de/politik/deutschland/article7272231/html>).

обеспечен парламентским большинством. Однако, как отмечалось в прессе, для немецкой общественности это заявление осталось неубедительным. При этом, среди прочего, указывалось на то, что официально указанной в мандате на отправку бундесвера в Афганистан целью является не «защита Германии», а «помощь правительству Афганистана в обеспечении безопасности и особенно в защите населения».¹⁹⁵

О том, насколько острой проблемой для Германии является ее участие в афганском урегулировании, свидетельствует тот факт, что за одно неосторожное высказывание по этой проблеме лишился своего поста президент ФРГ Хорст Кёлер. После короткого посещения одного из расположений бундесвера в Афганистане в конце мая 2010 г. он (очевидно слишком буквально восприняв призыв А.Меркель «называть вещи своими именами») в интервью немецкому радио заявил следующее: «...мы находимся в целом на пути, на котором будет достигнуто понимание широкими слоями населения, что страна нашего размера, с ориентацией на внешнюю торговлю и, таким образом, зависящая от нее, должна знать, что в некоторых случаях, военные акции являются необходимыми для защиты наших интересов, например для обеспечения торговых путей...».¹⁹⁶ В результате поднявшейся волны критики, обвинившей президента в объяснении присутствия (в т.ч. и гибели) немецких солдат в Афганистане экономическими интересами, и в несовместимости этих высказываний с конституцией, 31 мая 2010 г. Х. Кёлер ушел в отставку.

Не допустить дальнейшего углубления наметившегося политического раскола по афганскому вопросу правительству А. Меркель становится все труднее. В мае 2010 г. был опубликован ежегодный отчет «Экспертиза мира 2010», составленный ведущими немецкими экспертами по вопросам безопасности. В отчете говорится, что политика Германии в отношении Афганистана «потерпела крах», а сложившаяся там ситуация характеризуется как «катастрофическая». По мнению авторов, предпосылкой для афганского урегулирования должны стать переговоры с представителями радикального исламского движения «Талибан», а Германия должна отказаться от участия бундесвера в боевых операциях в Афганистане.¹⁹⁷ Можно отметить, что авторы доклада представляют в основном институты «исследований мира» с левой ориентацией. Однако показательно, что с подобными же оценками перспектив военных операций за активизацию контактов с талибами, высказался известный немецкий дипломат, председатель ежегодной Мюнхенской конференции по безопасности В. Ишингер.¹⁹⁸

28 января 2011 г. немецкий бундестаг большинством голосов (420 – «за», 116 – «против», 43 – «воздержались») продлил срок пребывания бундесвера в Афганистане еще на один год.¹⁹⁹ На этот раз в нем впервые предусмотрено начало вывода войск уже с конца этого года, хотя и с рядом существенных оговорок. В частности, начало сокращения численности бундесвера поставлено в зависимость от улучшения ситуации в Афганистане в сфере безопасности. Конечной целью объявлен полный вывод боевых частей бундесвера из Афганистана к 2014 г.²⁰⁰

Еще накануне голосования по продлению мандата, расхождения обозначились не только между правительством и оппозицией, но и внутри основных

¹⁹⁵<http://www.diepresse.com/politik/aussenpolitik/560198>

¹⁹⁶<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,696982,00.html>

¹⁹⁷См.: Эксперты: Афганская политика Германии потерпела крах. (<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5586597,00.html>).

¹⁹⁸См.: Бундесвер в Афганистане. (<http://www.warandpeace.ru/ru/reports/view/54754/>).

¹⁹⁹Bundestag verlängert Afghanistan-Mandat. (<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-01/bundestag-afghanistan-abstimmung>).

²⁰⁰Ibid.

партий (исключая Левую партию). По словам члена СДПГ премьер-министра земли Мекленбург–Передняя Померания Э.Зеллеринга, призвавшего своих однопартийцев голосовать «против», (причём, в то время как председатель фракции СДПГ Ф.-В. Штайнмайер призывал голосовать «за») обещание правительства начать вывод войск в конце 2011 г. сформулировано слишком расплывчато. Лидер проголосовавшей «против» партии Зеленых Ю.Триттин заявил, что для большинства его единомышленников решение правительства неприемлемо, так как не содержит конкретного плана по выводу войск.²⁰¹ Очевидно, что и в самом правительстве нет единства по вопросу о масштабах и сроках участия Германии в афганском урегулировании. В частности, ушедший недавно в отставку министр обороны К.-Т. цу Гуттенберг неоднократно высказывался против того, чтобы устанавливать какие-либо конкретные даты, а министр иностранных дел Г. Вестервелле настаивает на том, что сокращение немецкого контингента в Афганистане должно начаться до конца 2011 г.

Участие Германии в разрешении афганского конфликта стало одним из важных факторов воздействия на ее внешнюю политику и политику безопасности, на немецкую политическую культуру в целом. Одной из центральных, обозначившихся при этом проблем, является то, что активная немецкая политика «новой ответственности» (хотя и осуществляемая строго в европейских и трансатлантических рамках) стала опережать развитие институциональных структур, а также материальных ресурсов, необходимых для ее реализации.

Другим важнейшим для Германии конфликтом, урегулированию которого Германия уделяет особое внимание, является арабо-израильское противостояние и ситуация на Ближнем и Среднем Востоке в целом. Наряду с давними и широко развитыми экономическими связями ФРГ со странами этого региона и особыми политическими отношениями с Израилем, ее заинтересованность в установлении мира и поддержании стабильности в регионе связана, среди прочего, с его близостью к Европе и исходящими отсюда угрозами международного терроризма, ростом числа нелегальных эмигрантов и беженцев, а также необходимостью обеспечения бесперебойных поставок энергоносителей и их диверсификации. В последнее время к этим факторам добавились и внутривнутриполитические проблемы ФРГ, связанные с заметным увеличением ее мусульманского населения.

После окончания «холодной войны» и объединения Германии, участие ФРГ в ближневосточном урегулировании связана также и с ее стремлением к расширению глобального политического влияния. Сегодня Германия, представленная (в составе ЕС) в «ближневосточном квартете», находится среди влиятельных глобальных акторов и пытается использовать возможности своей «мягкой силы» для снижения напряженности в регионе. В решении сложного комплекса ближневосточных проблем Берлин действует как на уровне двухсторонних отношений, так и на многосторонней основе в рамках ЕС и трансатлантических связей. При этом в последнее время, координация подходов ФРГ с позициями других стран Евросоюза стала более заметной (что отнюдь не означает готовности Берлина отдать свою ближневосточную политику целиком в ведение Брюсселя).

Исходя из Берлинской декларации 1999 г. и Барселонской декларации 2002 г., ЕС в целом стремится к снижению уровня насилия, выводу израильских солдат с оккупированных в 1967 г. территорий, к взаимному признанию Израиля и Палестины и созданию независимого и жизнеспособного Палестинского государства. Опираясь на длительный и разветвленный характер своего присутствия на Ближнем Востоке, Германия играет важную роль в выработке Евросоюзом позиции по

²⁰¹<http://www.lenta.ru/news/2011/01/12/mandat/>

ближневосточному урегулированию. Начиная с 1991 г. активность ФРГ в регионе постоянно возрастала. Особое значение в этом плане имеют контакты Берлина с Палестинской национальной администрацией (ПНА). Германия стала первой страной ЕС, открывшей собственное представительство на палестинских территориях. Среди других 12 стран Евросоюза ФРГ представлена не только в Иерусалиме, но и в Рамалле, а также имеет собственное отделение в секторе Газа. Рассматривая решения палестинской проблемы как ключевой пункт ближневосточного урегулирования, Берлин оказывает палестинцам серьезную помощь в строительстве инфраструктуры, создании промышленной базы. Двусторонние немецко-палестинские программы развития включают такие актуальные для региона экономические проблемы как водоснабжение, санитария, формирование хозяйственных структур и образовательных учреждений.²⁰²

Рассматривая гарантию существования и обеспечение безопасности государства Израиль как основную задачу, определяющую подход к ближневосточному урегулированию, ФРГ увязывает достижение мира в регионе с необходимостью взаимного признания двух государств: Израиля и будущего Палестинского государства. Еще в апреле 2002 г. тогдашний министр иностранных дел ФРГ Й.Фишер выступил в преддверии первого заседания «ближневосточного квартета» с так называемым «планом из семи пунктов», предусматривавшим урегулирование арабо-израильского конфликта на основе формулы (взаимного признания) «двух государств» в течении двух лет.²⁰³ Эта инициатива была примечательной во многих отношениях: во-первых, она не просто призывала Европу повысить политическую роль в регионе, а способствовала этому конкретными предложениями. Во-вторых, делался акцент на конструктивное сотрудничество с США (причем именно в то время, когда канцлер Г.Шредер отверг такое сотрудничество по иракской проблеме²⁰⁴). Во многом в результате немецких усилий в конце апреля 2003 г. «ближневосточный квартет» предложил конфликтующим сторонам так называемую «дорожную карту» мирного разрешения конфликта к 2005 г.²⁰⁵

Война в Ираке и последовавшая за ней эскалация арабо-израильского конфликта вокруг сектора Газа не только похоронили надежду на скорый мир на Ближнем Востоке, но и, по мнению некоторых экспертов, обнажили ряд слабых мест, как в американской, так и в европейской ближневосточной политике. Применительно к Германии, это относится, прежде всего, к ее особым отношениям с Израилем. Израиль занимает совершенно особое место в немецкой внешнеполитической доктрине. Политика ФРГ в отношении Израиля при любом правительстве определялась и определяется не только политическими и экономическими критериями, но и моральной ответственностью за массовое уничтожение евреев во времена национал-социализма. Допуская определенную критику в отношении Израиля, Берлин никогда, вплоть до самого последнего времени не ставил под сомнение свою роль наиболее надежного союзника Израиля в Европе. Соответственно любое немецкое правительство всегда пыталось смягчить жесткую позицию ЕС в отношении тех или иных аспектов израильской политики. Так было при

²⁰²См.: Ханнанова Г. Детерминанты внешней политики ФРГ по ближневосточному урегулированию. (http://www.islamicrussia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=13:2010-06-11-07-45-52&catid=2:2010-05-24-09-02-12&Itemid=9).

²⁰³См. Asseburg M., Busse J. Deutschlands Politik gegenueber Israel. / Deutsche Außenpolitik, Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen, Normen. Hg. T. Jäger, A. Höse, K.Oppermann. Wiesbaden, 2011. S. 701.

²⁰⁴Подробнее о причинах отказа правительства ФРГ принять участие в военной операции НАТО в Ираке см: Кокеев А.М. О соотношении атлантизма и европеизма во внешней политике ФРГ. / Европеизм и атлантизм в политике стран Европейского Союза. М., 2009. С.34-44.

²⁰⁵Asseburg M., Busse J. Op. cit. S.701.

всех попытках ЕС принять решение о наложении санкций на Израиль (например, в 2006 г. во время военной операции Израиля против боевиков движения «Хезболла» в Ливане) ФРГ в наибольшей мере способствовала признанию Евросоюзом радикального исламистского движения ХАМАС террористической организацией (хотя некоторые европейские лидеры не принимали эту точку зрения, указывая на то, что оно пришла к власти в результате демократических выборов). Проблемы, с которыми сталкивается Германия, когда хочет занять четкую позицию в отношении конфликта между государством Израиль и палестинцами, вытекает из дилеммы, считает профессор Франкфуртского университета М. Брумлик: «С одной стороны, Израиль становится объектом особой политической заботы по причине ответственности, которую Германия несет за массовое уничтожение шести миллионов европейских евреев нацистами. С другой, именно сложившиеся дружеские отношения между двумя государствами осложняют Германии здравую оценку постоянного нарушения норм международного права и прав человека, которые вот уже более сорока лет позволяет себе Израиль на Западном берегу и в секторе Газа».²⁰⁶ Помимо морального фактора, на отношение ФРГ к Израилю оказывают влияние и экономические аспекты: до самого последнего времени Германия являлась вторым после США торговым партнером Израиля (сегодня ее опережает Китай). Израиль является важным импортером немецких вооружений, что также влияет на особый характер отношений между Тель-Авивом и Берлином. Нельзя не упомянуть в этой связи и сохраняющийся, несмотря на все известные разногласия, традиционно высокий уровень согласованности немецких действий с США, особенно в ближневосточном урегулировании.

Все эти факторы снижают степень доверия к позиции Германии по ближневосточному урегулированию со стороны арабского мира, не рассматривающего ее в качестве нейтрального посредника.

При правительствах, возглавляемых А. Меркель, отношения ФРГ с Израилем еще больше упрочились. В то время как при правлении «красно-зеленой» коалиции, возглавлявшейся Г. Шредером, ближневосточная политика была отдана в ведение министерства иностранных дел, при А. Меркель она стала прерогативой канцлера. Одним из первых шагов правительства А. Меркель было принятие требования Израиля о признании не просто как любого другого государства, а как «еврейского государства» (как отмечали критики, что означает эта формула для нееврейского меньшинства в Израиле, не уточнялось). Впервые посетив Израиль в качестве канцлера в конце 2006 года, А. Меркель почти дословно воспроизвела бескомпромиссную израильскую позицию в отношении радикального палестинского движения ХАМАС. Во время войны вокруг сектора Газа Берлин полностью стал на сторону Израиля, возложив ответственность за эскалацию конфликта исключительно на арабскую сторону. При А. Меркель было положено начало регулярным правительственным консультациям на высшем уровне, проводимым поочередно в Израиле и ФРГ. На сегодняшний день уже состоялись три встречи: в марте 2008, январе 2011 и январе 2011 г. Помимо чисто символического значения на них были достигнуты конкретные договоренности об углублении экономического и культурного сотрудничества, а также о сотрудничестве в военно-политической области.

По мнению многих немецких специалистов, А. Меркель считается наиболее произраильски настроенной из всех послевоенных канцлеров. Р. Поленц, эксперт по Ближнему Востоку в бундестаге от правительственной партии ХДС, обвиняет А. Меркель к излишне эмоциональной привязанности к Израилю, мешающей

²⁰⁶Micha Brumlik Eine komplizierte Geschichte. (<http://www.taz.de/1/debatte/kommentar/artikel/1/eine-komplizierte-geschichte>).

Германии проводить подлинно сбалансированную политику в регионе.²⁰⁷ Специалисты из ближневосточного отдела берлинского Фонда науки и политики М. Ассбург и Я.Буссе указывают на то, что Меркель нередко противоречит согласованному в бундестаге, а также в ЕС курсу Германии на содействие мирному процессу и урегулированию арабо-израильского конфликта на основе модели взаимного признания 2-х равноправных государств.²⁰⁸ Отмеченная односторонность в ближневосточной политике правительства А.Меркель стала все чаще вступать в противоречие и с общей линией ЕС в урегулировании конфликта на Ближнем Востоке. В результате, в самое последнее время ближневосточная политика Берлина подверглась заметной корректировке в направлении большей сбалансированности между преимущественно произраильской, американской и преимущественно пропалестинской ЕС-овской позициями. Этому в немалой степени способствовала жёсткая и бескомпромиссная позиция, занятая новым израильским правительством, возглавляемым Б. Нетаньяху (в частности его отказ прекратить дальнейшее строительство израильских поселений на Западном берегу реки Иордан или хотя бы ввести на него мораторий), а также приход к власти в США демократической администрации президента Б. Обамы, занявшего в отношении Израиля гораздо более критической позицию, чем его предшественник Дж. Буш. Начиная с 2009 г., А. Меркель все более настойчиво и во все более четких выражениях требует от правительства Израиля положить конец строительству новых поселений и со своей стороны предпринять реальные шаги для возобновления переговоров с палестинцами²⁰⁹ (хотя эта критика и не столь резка как во Франции или некоторых других странах ЕС).

Одновременно Берлин стал больше заботиться об укреплении отношений с бывшим президентом Египта Хосни Мубараком, с ливанским премьер-министром Фуадом Сিনিора и палестинским президентом Махмудом Аббасом. В 2010 году был основан так называемый немецко-палестинский «Управленческий комитет», призванный способствовать формированию государственных и правовых структур будущего палестинского государства (ни у одной другой страны Евросоюза нет похожего совместного с палестинцами органа). На первом заседании комитета Германию представлял министр иностранных дел Германии Г. Вестервелле. В начале января 2010 г. состоялась первая поездка Г.Вестервелле на Ближний Восток в качестве вице-канцлера. В сопровождении крупной делегации представителей немецких деловых кругов он посетил Турцию, Саудовскую Аравию, Катар, ОАЭ и Йемен. Выступая в Турции, он заявил, что видит её в качестве модератора стратегического диалога между Европой и Ближним Востоком и «экспортёром стабильности в соседние страны». В Саудовской Аравии, где главной политической темой переговоров был арабо-израильский конфликт, Г.Вестервелле указал на «ключевую роль» этой страны для всего региона, с помощью которой, по его мнению, конфликтующие стороны должны возвратиться к столу переговоров. При этом он особо подчеркнул, что прогресс может быть достигнут путём замораживания поселенческой деятельности Израиля.²¹⁰

²⁰⁷ См.: Dempsey Judy von. Angela Merkels Beziehung zu Israel verhindert Lösung des Nahost-Konfliktes. (<http://www.zeit-fragen.ch/ausgaben/2010/nr5-vom-122010/angela-merkels-beziehung-zu-israel-verhindert-loesung-des-nahost-konfliktes/>).

²⁰⁸ См.: Asseburg M., Busse J. Op.cit. S.703.

²⁰⁹ См., например: Merkel kritisiert Israel. // Der Tagesspiegel. 15.03.2010.; Merkel fordert von Netanjahu Bewegung im Friedensprozess. (<http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-01/merkel-netanjahu-aegypten>).

²¹⁰ In die Türkei und auf die Arabische Halbinsel. 06-11.01.2010. (http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/BM-Reisen/2010/01-TuerkeiGolf/Uebersicht-ReiseTuerkeiGolf_node.html).

См., также: Берг И.С. Визит вице-канцлера ФРГ на Ближний Восток: реальные ли ожидания в решении региональных проблем? (<http://www.iimes.ru/rus/stat/2010/14-01-10.htm>).

После того, как 26 высокопоставленных политических деятелей Евросоюза (среди них бывший президент ФРГ Рихард фон Вайцзекер и бывший канцлер Гельмут Шмидт) в декабре 2010 года опубликовали декларацию, в которой жестко осудили политику Израиля и выразили поддержку палестинцам, Германия от имени «блока 5» (Италия, Испания, Великобритания, Франция и ФРГ) возложила ответственность за провал переговоров по ближневосточному урегулированию на Израиль.²¹¹ Примечательно, что Берлин впервые за всю историю существования государства Израиль открыто высказался против него. В июле 2010 г. бундестаг единогласно проголосовал за резолюцию, осудившую военную операцию Израиля против так называемой флотилии «Свободная Газа», повлекшую человеческие жертвы (автор разделяет точку зрения, что основная цель флотилии заключалась в том, чтобы спровоцировать Израиль на жесткие действия и добиться его осуждения). Названные перемены вряд ли означают «окончание эпохи покаяния и политкорректности»²¹² в германо-израильских отношениях, но, по всей видимости, свидетельствуют о начале определенных перемен в немецкой ближневосточной политике.

В то время, как большинство представителей политического класса ФРГ продолжает руководствоваться категориями «моральной ответственности» Германии перед Израилем, политика безоговорочной поддержки любых действий Израиля в ближневосточном конфликте пользуется все меньшей поддержкой в немецком обществе. Наряду с чисто политическими проблемами это объясняется и тем, что многие немцы, особенно родившиеся после 1945 года, больше не хотят брать на себя ответственность за дела своих предков. Большинство сегодняшнего населения Германии считает, что уже усвоило исторические уроки. Из различных опросов общественного мнения, проведенных в 2007/2008 годах, следует, что большинство немцев считают правительственную политику слишком произраильской, а половина опрошенных не согласны с тем, что Германия и сегодня сохраняет особую ответственность по отношению к Израилю.²¹³

Названные перемены затронули и экспертное сообщество, и часть политического истеблишмента. «Критическая позиция в отношении оккупации палестинских территорий и строительства поселений, а также активные усилия по утверждению мирного процесса должны исходить из действительной ответственности Германии, а не становиться жертвой табу Холокоста», - считает М.Ассебург. В противном случае Израиль, который жестко критикуется некоторыми другими странами ЕС, будет всегда уверен, что у него есть особый специфический союзник в Европе.²¹⁴ По мнению бывшего посла ФРГ в Объединенных Арабских Эмиратах и Иордании Мартина Шнеллера, Германия должна проводить на Ближнем Востоке политику, которая не забывает прошлое, но нацелена на будущее. «Израиль, как и любая страна, может совершать ошибки, - подчеркивает М.Шнеллер. И мы должны прямо говорить ему об этом как партнеры, желающие мира в регионе, в том числе и мира для Израиля».²¹⁵

Во время последнего по времени визита А. Меркель в Израиль 31 января – 1 февраля 2011 г., совпавшего с обострением ситуации в Египте, приведшей к падению режима Х.Мубарака, немецкий канцлер вновь призвала Израиль «быть на

²¹¹<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,734453,00.html>

²¹²См.: Попов В. Ближний Восток: новый виток «мирного процесса»? (<http://www.e-xecutive.ru/blog/Tempusvitae/6346.php>).

²¹³См.: Asseburg M., Busse J. Op.cit. S.711.

²¹⁴Asseburg M. Der israelisch-arabische Konflikt / Deutsche Nah-, Mittelost- und Nordafrikapolitik Interessen, Strategien, Handlungsoptionen. Hg. G. Steinberg. SWP-Studien. 2009. S.15-28.

²¹⁵Schneller M. Perspektiven für eine Konfliktregelung im Nahen.S.11.

(http://www.reiner-bernstein.de/genferinitiative/ge_berichte/Schneller-Bonn.pdf).

переговорах более конструктивным», подчеркнув, что события в Египте делают их еще более безотлагательными и что «стратегия выжидания» (явный намек на позицию Израиля) в этой ситуации не подходит.²¹⁶

Не вызывает сомнений, что Германия и дальше будет пытаться усилить свое участие в урегулировании арабо-израильского конфликта, и прежде всего в рамках ЕС и трансатлантических связей. При этом основной линией политики Берлина на Ближнем Востоке будет оставаться поиск «золотой середины» в отношениях с Израилем и арабскими государствами и расширение экономического сотрудничества, включая предоставление финансовой и гуманитарной помощи. Однако, следует иметь в виду, что политическая роль Германии в международных усилиях по урегулированию ближневосточного конфликта остается достаточно ограниченной. Сохраняющаяся, несмотря на все отмеченные изменения, серьёзная оглядка на Израиль в значительной мере сужает поле для маневра немецкой дипломатии в регионе. Евросоюз в целом показал себя неспособным выступить на Ближнем Востоке с единой скоординированной позицией и воспользоваться паузой, образовавшейся в результате смены администрации в США. Несмотря на появление новых политических инструментов на европейском уровне и растущие политические амбиции ЕС активней содействовать поддержанию мира на глобальном уровне, Германия, как и ее европейские партнеры, по-прежнему воспринимает США как *main power broker*, причём не только на Ближнем Востоке, но и в урегулировании важнейших региональных конфликтов в целом.

Посредничество во взаимоотношениях ЕС-Россия

Вместе с тем, не следует недооценивать степень влияния ФРГ в ЕС, особенно в том, что касается её посреднической роли во взаимоотношениях Евросоюза с Россией и странами СНГ. Как уже отмечалось, сотрудничество ЕС и России в урегулировании региональных конфликтов находится в стадии становления и пока ещё не привело к разрешению ни одного конфликта.²¹⁷ В этом контексте весьма важной представляется совместная инициатива Германии и России о создании комитета Россия-ЕС по вопросам внешней политики и безопасности, зафиксированная в меморандуме по итогам встречи Д.Медведева и А.Меркель в Мезеберге в июне 2010 г. Согласно этому меморандуму, комитет должен выработать правила проведения гражданских и военных операций по кризисному урегулированию, содействовать обмену мнениями и разработке рекомендаций по совместному участию России и ЕС в разрешении конфликтов. Представляется, что участие в работе такого комитета могло бы предоставить России некоторые возможности влияния на внешнеполитические решения ЕС, особенно на те, которые касаются конфликтов на постсоветском пространстве. В качестве приоритетного направления деятельности будущего комитета в меморандуме выделено молдавско-приднестровское урегулирование. Уже через две недели после встречи в Мезеберге глава МИД РФ Сергей Лавров, подводя итоги прошедшего при участии России заседания «Веймарского треугольника» (Франция, Германия, Польша), заявил о «полезности» участия ЕС в миротворческой миссии на Днестре. Германия, которая никогда не входила и не входит ни в один из форматов приднестровского урегулирования, в настоящее время проявляет наибольшую из стран ЕС активность на этом направлении, и воспринимается Россией как важный и полезный посредник.

²¹⁶Merkel warnt Israel vor Stillstand. Phillip Wittrock. // Spiegel Online. 01.02.2011. (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518.html>).

²¹⁷См. в настоящем сборнике: Часть I Главу 1. СС.6-22.

В рамках этой новой для Германии функции А.Меркель провела 12 октября 2010 г. переговоры в Бухаресте, где она подчеркнула заинтересованность Берлина в урегулировании молдавско-приднестровского конфликта и призвала Румынию к содействию в этом процессе. Тогда же А.Меркель добилась согласия Бухареста на подписание с Кишиневом договора о границе - болезненной проблеме молдавско-румынских отношений. А несколькими днями позже, после встречи с А.Меркель и Н. Саркози в Довиле, Д.Медведев впервые назвал Румынию стороной, от которой, в числе других, зависит успех переговоров по приднестровскому урегулированию.²¹⁸ По словам представителя Федеральной канцелярии Германии Кристофа Исранга, заинтересованность Берлина в урегулировании конфликтов типа косовского и приднестровского продиктована, среди прочего, и тем, что неразрешённые территориальные конфликты не должны «импортироваться» в ЕС.²¹⁹

15 апреля 2011 г. главы МИД России и Германии С. Лавров и Г. Вестервелле на переговорах в Берлине в очередной раз обсудили перспективы взаимодействия России и Евросоюза в вопросах внешней политики и безопасности, в том числе и в контексте молдавско-приднестровского урегулирования и других региональных конфликтов. С сожалением приходится констатировать, что спустя почти год после подписания меморандума о создании комитета Россия-ЕС перспективы реализации этой германо-российской инициативы остаются неопределёнными (среди прочего, из-за отсутствия консенсуса по этому вопросу в ЕС). Что же касается процесса приднестровского урегулирования, то в нём, судя по всему, наметились некоторые подвижки, по крайней мере, в том, что касается понимания необходимости возобновления переговоров в формате «5+2», прерванных в 2006 г.

* * *

Учитывая отмеченные выше особенности подходов Берлина к проведению миротворческих операций и кризисному урегулированию (сдержанность в отношении силовых акций; акцент на политические, экономические и гуманитарные меры; поиски коллективных решений на максимально широкой основе и под эгидой международных организаций; стремление сохранять посредническую роль и быть услышанной всеми сторонами), а также наиболее весомый вклад Германии в посредничество между Россией и ЕС, можно предполагать, что углубление сотрудничества между Берлином и Москвой в вопросах безопасности позволит России повысить свою роль во многих переговорных процессах по урегулированию международных конфликтов.

²¹⁸ См.: <http://www.regnum.ru/news/1395532.html>

²¹⁹ <http://www.regnum.ru/news/1347931.html>

Глава 3. Франция*

Франция, обладающая статусом мировой державы и в недавнем прошлом – одна из крупнейших колониальных империй, всегда проводила активную внешнюю политику, направленную на обеспечение ее национальных интересов далеко за пределами ее собственной территории.²²⁰ В период «холодной войны» политика Франции часто оказывалась конфликтообразующим фактором, в том числе и из-за широкой продажи оружия конфликтующим сторонам, как например, на Ближнем Востоке и в Африке.

Слом биполярной системы, произошедший в результате развала Советского Союза и всего «соцлагеря», кардинально изменил международно-политическую ситуацию и лишил Францию возможности проводить относительно независимую политику. Вместе с тем новая ситуация породила целый ряд опасных международных конфликтов, ранее сдерживавшихся противостоянием сверхдержав. Соответственно изменилась и стратегия поведения Франции в международных конфликтах. Как считает известный французский политолог Тьерри де Монбриаль, сегодня «речь не идет о претензии исключить всякие конфликты. Это было бы наивным. Цель в том, чтобы постоянно улучшать способы урегулирования конфликтов».²²¹ И если раньше Франция в основном действовала самостоятельно, то теперь она практически всегда кооперируется со своими партнерами по ЕС и НАТО.

Международные конфликты, в которых Франция принимала и принимает участие после окончания «холодной войны», можно условно разделить на те, в которых она выступает только в качестве миротворческой стороны в переговорах, и те, в которых она задействована как участник силовых акций по принуждению к миру. К первому типу относятся ближневосточный конфликт; нагорно-карабахский конфликт, в котором Франция выступает как член Минской миротворческой группы; и южноосетино-грузинский конфликт, в урегулировании которого, наряду с президентом России Медведевым, принимал участие президент Франции Саркози.

Ко второму типу конфликтов можно отнести конфликт на Балканах, войну коалиции во главе с США в Афганистане и ряд конфликтов на африканском континенте. Кроме того Франция принимает самое активное участие в гражданских и военно-гражданских миротворческих операциях в рамках ЕПБО, которые нередко сопутствуют силовому вмешательству в конфликты второго типа.

Особым случаем является война в Ираке в 2003 г. В этом конфликте Франция не принимала непосредственного участия, но ее позиция, также как позиция Германии и России, сыграла важную роль в формировании мирового общественного мнения в отношении этого конфликта.

Французская стратегия в отношении международных конфликтов изложена в Белой книге по обороне и безопасности, опубликованной в 2008 г. Наиболее серьезными угрозами в этом документе названы терроризм (главным образом, исламского толка), распространение оружия массового уничтожения, атаки на космические и информационные системы, финансово-политические кризисы,

*Зуева Кира Павловна, к.и.н., с.н.с.

²²⁰В период «холодной войны» Франция была непосредственным участником «грязной войны» в Индокитае (1945-1954 гг.) и Алжирской войны (1954-1962 гг.), во время которой французы уничтожили почти 1 млн. алжирцев. В 1957 г. французские войска «потопили в крови» восстание на о. Мадагаскар против французского колониального владычества. Все эти вооруженные конфликты были попытками Франции удержать разваливавшуюся колониальную империю.

²²¹Commentaire. 2010. №131/Automne. P.626.

конкуренция за доступ к водным и энергетическим ресурсам, источникам сырья, ухудшение качества окружающей среды, пандемии, неконтролируемая миграция.

В Белой книге определены пять основных функций, которые должны выполнять национальные вооруженные силы и соответствующие государственные органы: получение необходимой информации для предупреждения возникающих опасностей; действия на опережение, т.е. использование полного спектра средств от правовых до военных для предотвращения возможных конфликтов; ядерное сдерживание для защиты от агрессии любого иностранного государства; защита территории и населения Франции военными и полицейскими мерами. Особое значение имеет пятый принцип, прямо предусматривающий вмешательство в конфликты в районах Атлантики, Средиземноморья, Персидского залива и Аравийского моря, Индийского океана, Восточной и Западной Африки, а также французской Гайаны, которые объявляются зонами национальных интересов Франции. Правда, применение там вооруженных сил возможно лишь тогда и там, где «предложенные меры иного характера не принесли желаемого результата или чрезвычайная ситуация требует немедленного применения принципа «обязательной защиты».²²² Вместе с тем, в Белой книге постулируется намерение сократить количество французских военных баз в Африке и французских войск за рубежом с 50 тыс. до 30 тыс. человек, а также более активное продвижение к партнерству между Европой и Африкой и кооперации в области обороны и безопасности, способствующей росту возможностей африканцев по поддержанию мира.

Франция обладает значительным военным потенциалом. Численность ее вооруженных сил насчитывает 389 тыс. человек, что составляет почти пятую часть совокупной численности вооруженных сил всех стран-членов Евросоюза. Она является одной из немногих стран, в составе вооруженных сил которой есть почти полный спектр современных вооружений и военной техники собственного производства – от стрелкового оружия до ударных атомных авианосцев и космических спутников разведки.

Возвращение Франции в военную организацию НАТО, официально состоявшееся 3 и 4 апреля 2009 г., налагает на нее определенные обязательства при проведении военных операций НАТО. Еще в марте 2009 г. в своем выступлении в Фонде стратегических исследований Н.Саркози напомнил, что многие французские солдаты уже в течение долгого времени участвуют в наземных операциях, проводимых НАТО. Тем не менее, он заявил, что, став членом альянса, Франция при любых обстоятельствах сохранит полную свободу в решении посылать ли ей войска для участия в натовских операциях.

Наряду с активизацией деятельности в рамках НАТО, операции которой уже вышли за пределы европейского континента, Франция стала одним из инициаторов создания военной опоры Европейского Союза – ЕПБО, которая предусматривала строительство европейских органов военного управления и планирования, а также организацию разного рода вооруженных контингентов (Еврокорпус, соединения Еврофор и Евромар, «боевые группы»). Цель этой политики заключалась не только в том, чтобы укрепить военную составляющую Евросоюза, но и в проведении операций по поддержанию мира, определенных «петербургскими задачами». Франция приложила немало усилий для того, чтобы договориться по проблеме разграничения деятельности НАТО и ЕПБО, которая частично была решена в результате подписания в 2003 г. соглашения «Берлин Плюс».

Всего за последнее десятилетие в рамках ЕПБО было проведено около двадцати гражданских и военно-гражданских операций не только в Европе, но и в

²²²<http://www.rian.ru/analytics/20080708/150160147.html>

Африке, на Ближнем Востоке и в Азии. В большинстве из них руководство и наибольшая доля участия принадлежит Франции. Французские военные эксперты постоянно подчеркивают, что в миссиях, проводимых в рамках ЕПБО, она стремится быть «пилотной нацией».²²³ Речь идет, прежде всего, о таких миротворческих операциях как военная миссия в Демократической Республике Конго «Артемис», операция EUSEC RD Congo (помощь в формировании вооруженных сил ДРК), миссия EUPOL RD Congo (содействие и обучение местной полиции); масштабная полицейская операция в Боснии и Герцеговине «Алтея», а также миссия в Косово по укреплению правопорядка и становлению правового государства; операция по стабилизации обстановки в Македонии «Конкордия»; миссия по нормализации положения в суданской провинции Дарфур; операции в Республике Чад, ЦАР и Гвинее-Бисау; миссии по обучению сотрудников правоохранительных органов в Ираке и Афганистане, и целый ряд подобных операций. Следует подчеркнуть, что все они проводятся в соответствии с мандатом ООН.

Ближневосточный конфликт

Ближневосточный конфликт является одним из наиболее длительных конфликтов, в которых Франция задействована как миротворческая сторона в переговорном процессе по его урегулированию. Ее позиция в этом конфликте сформировалась в основном в ходе арабо-израильской «шестидневной войны» (июнь 1967 г.), когда Ш. де Голль осудил действия Израиля, отказался признать территориальные изменения, произведенные им с помощью силы, и ввел эмбарго на поставки оружия странам, непосредственно участвовавшим в конфликте. В вопросе о способе урегулирования конфликта он безуспешно отстаивал идею консультации четырех великих держав. Подобная позиция диктовалась, прежде всего, потребностью экономики Франции в арабской нефти, рынках и опасением, что разрастание конфликта на Ближнем Востоке может привести к нежелательным последствиям для французского влияния в этом регионе.

В последующие годы позиция Франции в ближневосточном конфликте приобрела еще более отчетливый крен в пользу арабских стран, что привело к дальнейшему ухудшению франко-израильских отношений. В 1976 г. Франция голосовала за резолюцию о праве палестинцев на создание своего государства. А в начале 1980 г. президент Франции Жискар д'Эстен впервые высказался за самоопределение палестинского народа, имея в виду не только палестинцев, проживающих в секторе Газа и на Западном берегу реки Иордан, но и в эмиграции в различных арабских странах.

С приходом к власти социалиста Ф.Миттерана в 1981 г. в ближневосточной политике Франции произошла определенная трансформация. Известно, что социалисты по традиции занимают произраильские позиции, поддерживая тесные партийные связи с израильской Партией труда. В адрес Израиля французскими властями был сделан целый ряд дружественных заявлений и конкретных шагов. Не отказываясь от признания права палестинцев на создание своего государства, Франция уже оговаривала его рядом предварительных условий, главное из которых было – право Израиля на существование и обладание средствами для обеспечения своей безопасности.

Жак Ширак, ставший президентом Франции в 1995 г., заявил о поддержке мирного процесса на Ближнем Востоке и осуждении терроризма, откуда бы он ни

²²³Defense nationale. 2004. №2. P.176.

исходил. Вместе с тем, он призвал увеличить финансовую помощь палестинцам, поскольку «мир достигается в результате экономического развития».²²⁴ Он также поддержал принцип «мир в обмен на землю» и стал первым руководителем Запада, посетившим палестинскую автономию. Активизация «арабского вектора» в политике Франции вновь осложнила ее отношения с Израилем. Однако, несмотря на это, Париж заявил, что он может оказать содействие нормализации отношений Израиля с его соседями. Стремясь стать коспонсором мирного процесса на Ближнем Востоке, Франция вместе с Россией выдвинула в сентябре 1997 г. инициативу о созыве международной конференции по Ближнему Востоку, которая потребовала бы от конфликтующих сторон взять на себя четкие обязательства в отношении урегулирования и строгого их выполнения. Стремясь подкрепить свою позицию в этом вопросе авторитетом Евросоюза, Франция предприняла ряд шагов, чтобы привлечь к этой инициативе своих европейских партнеров. Однако против нее выступили Соединенные Штаты.

С течением времени французы начали все более настойчиво высказываться в пользу создания независимого палестинского государства. Они призывали Израиль вывести свои вооруженные силы с палестинских территорий и выпустить палестинского лидера Я.Арафата из-под домашнего ареста, резко критиковали Соединенные Штаты за тотальную поддержку жесткой позиции А.Шарона. Выступая в Каирском университете в апреле 2003 г., президент Ширак заявил, что «хотел бы придать новый импульс» мирному урегулированию на Ближнем Востоке, начатому генералом де Голлем.²²⁵ Он вновь высказался за созыв международной конференции по Ближнему Востоку, поскольку, по его мнению, разрешить этот конфликт силой невозможно.

Как известно, в начале 2003 г. представители США, ЕС, ООН и России совместно выработали план урегулирования ближневосточного конфликта – так называемую «дорожную карту». Однако США фактически отстранили других ее авторов от реализации этого плана под тем предлогом, что только они смогут успешно договориться с Израилем. И хотя руководство Франции неоднократно заявляло, что в данном случае важен результат, а не то, «кто будет фигурировать на фото», и французы и другие члены Евросоюза были глубоко разочарованы поведением американцев в вопросе о реализации «дорожной карты».

Основным рычагом влияния Франции на процесс ближневосточного урегулирования на протяжении многих лет были ее тесные связи с лидерами арабских стран региона. Однако со временем Париж утратил большинство прежних союзников в арабо-мусульманском мире: король Иордании Хусейн и король Марокко Хассан II умерли в 1999 г., Хафез Асад – в 2000 г., Ясир Арафат – в 2004 г., король Фахд – в 2005 г., Рафик Харири был убит в 2006 г., Саддам Хусейн повешен в 2006 г. Преемники этих правителей не смогли стать для Франции такими же тесными партнерами, среди прочего, и потому что большинство из них получили образование (и соответствующую политическую ориентацию) в США, а не в Париже, как раньше.²²⁶ В результате, политику Франции на Ближнем Востоке сегодня нельзя назвать успешной.

Следует отметить, что позиции Франции и России по ближневосточному урегулированию достаточно близки. Это было подтверждено во время визита французского премьер-министра Д. де Вильпена в Москву в начале февраля 2006 г., констатировавшего полное взаимопонимание между двумя странами по этой

²²⁴Le Monde. 14.03.1996.

²²⁵Le Monde. 03.04.2003.

²²⁶Lasserre I. L'impuissance française. 1987-2007. P., 2007. P.106-107.

проблеме. Франция стала первой страной, поддержавшей приглашение в Москву представителей ХАМАС.²²⁷

Ближневосточная политика Франции при президенте Саркози строится на развитии прагматических отношений с государствами региона, особенно, в области экономики. Н.Саркози стремится дистанцироваться от диктаторских и авторитарных режимов на Ближнем Востоке, делая отношения со странами региона менее персонифицированными, чем это было при президенте Шираке. Во время своей первой встречи с премьер-министром Израиля Э.Ольмертом в октябре 2007 г. президент Саркози заявил о «готовности помочь тем или иным способом» успешному проведению многосторонней встречи по Ближнему Востоку, которая должна была пройти в ноябре того же года.²²⁸ Президент Франции выступает за создание палестинского государства, но в то же время высказывается за безопасность еврейского государства. Об этом он говорил во время встречи с премьер-министром Израиля И.Ольмертом в январе 2009 г. во время своей поездки на Ближний Восток. Встретившись в ходе этой поездки с президентом Израиля Ш.Пересом и главой Палестинской автономии М.Аббасом, Н.Саркози проявил наибольшую активность в стремлении к прекращению огня в секторе Газа, хотя в то время Франция уже не председательствовала в ЕС. Однако, несмотря на постоянные попытки французского руководства обозначить свою позицию в ближневосточном урегулировании, по мнению французских аналитиков, «голос Парижа стал почти неслышен в палестино-израильском конфликте».²²⁹

Ливанский кризис

С ближневосточным конфликтом тесно связан ливанский кризис, в урегулировании которого Франция принимала самое активное участие. Помимо сложной внутривосточной обстановки, которая усугублялась вмешательством в дела Ливана соседних арабских государств, в частности Сирии, ситуация в Ливане характеризовалась противостоянием между радикальной группировкой «Хезболла», контролирующей южную часть Ливана, и Израилем.

После убийства ливанского премьер-министра Рафика Харири, которого связывали с президентом Шираком личные дружественные отношения, Париж порвал с обвинявшейся в причастности к этому убийству Сирией и вслед за США начал добиваться ухода сирийцев из Ливана. Французский президент безоговорочно поддержал Резолюцию 1559 Совета Безопасности ООН, осуждающую сирийскую оккупацию Ливана. Франция была одной из тех стран, которые поддерживали движение 14 марта 2005 г., требовавшее вывода сирийских войск из Ливана и составляющее сегодня костяк ливанского правительства.

Летом 2006 г. во время войны в Ливане Франция предприняла дипломатическую инициативу, начав консультироваться с Соединенными Штатами по поводу стратегии в отношении «Хезболла». Французы выразили желание возглавить международные силы для наведения порядка в Ливане. Это вполне устраивало Белый дом, поскольку американцы не могли непосредственно вмешаться в события в Ливане из-за их обязательств в Ираке и слишком тесных связей с Израилем. Однако Франция предложила для этой цели всего 200 солдат. В конце концов, она пообещала предоставить 2000 военнослужащих, но в дальнейшем заявила, что «Хезболла» должны разоружить сами ливанцы. «В Ливане Франция

²²⁷ Российская газета. 15.02.2006.

²²⁸ <http://www.vz.ru/news/2008/12/31/243513.html>

²²⁹ Lasserre I. Op. cit. P. 14.

хотела, чтобы был услышан ее голос и подтвержден ее статус мировой державы, - пишет французский политолог Изабель Лассерр. – Но ее стремление ограничивались лишь дипломатией».²³⁰

Южноосетино-грузинский конфликт

К числу кризисов, в которых Франция приняла участие как сторона в переговорном процессе по его урегулированию, можно отнести и южноосетино-грузинский конфликт. И НАТО и США в силу целого ряда причин оказались вне переговорного процесса по его разрешению. В этих условиях президент Франции перехватил инициативу у своих евроатлантических партнеров. Роль Н.Саркози в урегулировании развязанного Грузией военного конфликта на Кавказе нельзя оценить однозначно. Будучи главой страны, председательствовавшей в тот период в Европейском Союзе, он действовал оперативно, взяв на себя ответственность за принятие решений от имени всего ЕС. Как известно, уже 12 августа между Д.Медведевым и Н.Саркози были проведены переговоры о прекращении военных действий и подписано соглашение, определяющее его основные условия и последующее поведение сторон, участвовавших в конфликте.

По сути дела, французский президент, формально представляя своих партнеров по Евросоюзу, действовал самостоятельно, не имея мандата ЕС на переговоры с президентом России. Очевидно, опасаясь вмешательства в переговоры со стороны «новых» членов Евросоюза, он поставил их перед свершившимся фактом, потребовав узаконить подписанное им и президентом Медведевым соглашение. В западной прессе действия Н.Саркози были подвергнуты критике. Тем не менее, его оппоненты вынуждены были признать, что в урегулировании южноосетинско-грузинского конфликта он проявил небывалую активность, опередив всех своих европейских партнеров. Судя по всему, в создавшейся ситуации Н.Саркози увидел реальные возможности для расширения самостоятельности и укрепления авторитета на международной арене как Франции, так и Европейского Союза в целом.

По настоянию Саркози в Соглашение была включена фраза об обязательстве России вывести свои войска «на линии, предшествующие началу боевых действий».²³¹ Он даже пригрозил уйти с переговоров, если эта фраза будет исключена из Соглашения. Президент Франции заявил после подписания этого документа, что до 1 октября 2008 г. в Грузию придут наблюдатели от ЕС и ОБСЕ с мандатом, подразумевающим осуществление контроля зон конфликтов в Абхазии и Южной Осетии. По словам Саркози, они должны были заменить в этих зонах российских миротворцев.

Однако, как уже говорилось, роль французского президента была не столь позитивна, как это кажется на первый взгляд. Напомним, что первоначальный мирный план основывался на шести принципах: первый - не прибегать к использованию силы; второй - окончательно прекратить все военные действия; третий - свободный доступ к гуманитарной помощи; четвертый - вооруженные силы Грузии возвращаются в места их постоянной дислокации; пятый - вооруженные силы РФ выводятся на линию, предшествующую началу боевых действий; и шестой - начало международного обсуждения вопросов будущего статуса в Южной Осетии и Абхазии и путей обеспечения их прочной безопасности. При этом пятый принцип уточнялся: российские миротворческие силы примут дополнительные меры

²³⁰Lasserre I. Op. cit. P. 103.

²³¹<http://www.ntwsru.com/work/09 sep 2008/saak/html>

безопасности до тех пор, пока не будет восстановлено доверие между осетинами и грузинами.²³² Под давлением президента Грузии Михаила Саакашвили последний пункт о статусе Южной Осетии и Абхазии был заменен на пункт о международных переговорах о региональной стабильности и безопасности.. Такая позиция французского президента в какой-то мере способствовало последующему признанию Россией независимости Абхазии и Южной Осетии.

Война в Ираке

Как уже отмечалось, особую позицию заняла Франция во время войны в Ираке, начатую коалицией стран во главе с Соединенными Штатами против режима Саддама Хусейна в марте 2003 г. Первоначально эта позиция определялась не столько политическими, сколько экономическими соображениями. Правительство Саддама Хусейна заключило с французскими фирмами крупные долгосрочные контракты на разведку нефтеносных полей, которые были за ними закреплены. Франция активно участвовала в реализации программы «Нефть в обмен на продовольствие». Однако, когда стала вырисовываться перспектива вооруженного вмешательства США в Ираке без мандата ООН, проблема вокруг этого государства приобрела для Франции особую политическую значимость. Речь шла о том, что США фактически присваивали себе право единолично распоряжаться судьбами мира, превращая в статистов всех остальных участников международной системы и стремясь закрепить выгодное для себя ее однополярное строение. Такое положение явно не устраивало Францию и Германию, которые предпринимали серьезные усилия для превращения Евросоюза в один из полюсов многополярной системы, чтобы сбалансировать мощь США в мировой политике. Под угрозой оказывались и экономические интересы Франции в Ираке. Не поддержала американские планы и Россия. Эти три государства выступили в ООН против резолюции, одобряющей односторонние действия США в Ираке. Из-за позиции Франции и Германии военная интервенция в Ираке не стала натовской операцией. В результате США вынуждены были прибегнуть к созданию коалиции стран, выделивших свои военные контингенты для операции против Ирака.

Ситуация вокруг Ирака обсуждалась на встрече В.Путина, Ж.Ширака и Г.Шредера в Санкт-Петербурге в начале апреля 2003 г., в разгар войны в Ираке. «Франция, Германия и Россия, - писала французская газета «Le Figaro», - намерены объединить свои усилия, чтобы роль Объединенных наций не свелась только к оказанию гуманитарной помощи, на чем настаивают американцы. Три наших страны намерены бороться за то, чтобы в переходный период Ирак оказался под многосторонним управлением».²³³

Однако французы опасались оказаться на позициях открытого антиамериканизма. Они даже приняли решение (впоследствии нереализованное) о посылке в район боевых действий своих самолетов. Ж.Ширак стал одним из первых мировых лидеров, кто приветствовал падение режима Саддама Хусейна. Не желая окончательно терять свои позиции в Ираке, Франция вела себя достаточно осторожно во время саммита ЕС в Брюсселе в марте 2003 г., в ходе которого было принято заявление о готовности Евросоюза участвовать в послевоенном восстановлении Ирака и предоставить его населению гуманитарную помощь. «Я не думаю, что сейчас формируется новый, а именно антиамериканский альянс», - сказал тогда известный политолог, директор Французского института

²³² Становая Т. ЕС и Россия в поисках мирного плана. (<http://www.politcom.ru/6870.html>).

²³³ Le Figaro. 06.04.2003.

международных отношений Т. де Монбриаль. Он подчеркнул, что три государства придерживаются единой позиции в вопросе о соблюдении норм международного права, но «каждое из них думает о своих собственных интересах, соотнося их с действиями США».²³⁴

Позиция Франции по Ираку была подробно изложена в интервью министра иностранных дел Д. де Вильпена, который заявил, что великая держава одна может выиграть войну, но достижение мира и построение нового мирового порядка предполагает привлечение к этому процессу всех стран. Именно поэтому ООН в нынешних условиях, по его словам, «стала более, чем когда-либо незаменимой». Он подчеркнул, что действия коалиции в Ираке должны опираться на принцип информативности и прозрачности, подчиняться нормам права и ограничиваться во времени. Процесс нормализации обстановки в Ираке должен быть поставлен под жесткий международный контроль, и именно ООН должна взять на себя ответственность за переход власти к законной гражданской администрации. Де Вильпен еще раз подтвердил приверженность Франции идее многополярного мира. Наряду с этим он сказал, что между Францией и США существуют «очень глубокие связи» и на обоих берегах Атлантики нужно построить «настоящее партнерство», основанное на «ответственности, уважении и равенстве».²³⁵

Отношения Франции и США несколько улучшились после того, как Франция проголосовала в конце мая 2003 г. в Совете Безопасности ООН за резолюцию, которая поручило американо-английской коалиции управление в Ираке и эксплуатацию его нефти. Выступая после этого по французскому телевидению, Дж.Буш заявил, что он не намерен «наказывать» Францию за ее позицию по Ираку. Тем не менее, разногласия между двумя странами не исчезли. Как писала газета «Le Monde», помимо таких фундаментальных ценностей, как представительная демократия и рыночная экономика, которые исповедуют по обе стороны Атлантики, «развитие американского и европейского обществ в последние десятилетия свидетельствуют о растущей между ними пропасти в области морали, культуры, политики, во взглядах на войну и мир, социальную солидарность, справедливость, иммиграцию и религию. Наиболее явственно линия разлома между ними обозначилась по проблеме Ирака».²³⁶

По истечении нескольких лет обстановка в Ираке несколько улучшилась. Но, как пишут французские аналитики, американцы добились там «относительной стабилизации с помощью раздачи чемоданов долларов местным общинам, хотя успех этот не может считаться окончательно достигнутым».²³⁷

Конфликт на Балканах

Если позиция Франции в ближневосточном конфликте характеризуется поисками справедливого мирного решения, то ее участие в конфликте на Балканах не может быть оценено столь однозначно. Развивавшийся в самом центре Европы с начала 90-х годов конфликт продемонстрировал полную неспособность стран Западной Европы обеспечить мир в этом регионе. В результате главным действующим лицом в конфликте стали Соединенные Штаты, которые заняли жесткую антисербскую позицию.

²³⁴ Независимая газета. 25.05.2003.

²³⁵ Le Monde. 28.05.2003.

²³⁶ Le Monde. 13.05.2003.

²³⁷ Commentaire. 2009. №126/ete. P.344.

Распад Югославии, начавшийся в 1990-1991 гг. и провозглашение независимости Словенией и Хорватией были вначале встречены Францией настороженно. Однако под сильнейшим нажимом со стороны Германии она признала эти государства, не желая нарушать единство франко-германского тандема, являющегося «мотором» Евросоюза.

Объявление независимости рядом бывших югославских республик запустило процесс межэтнических столкновений, в частности, в Боснии и Хорватии. И если вначале Франция склонялась к поискам политического решения боснийской проблемы и предлагала ввести туда миротворческие силы под эгидой ООН, то впоследствии она поддержала жесткую позицию США в этом вопросе. В 1994 г. французская авиация вместе с ВВС Соединенных Штатов, Великобритании и Нидерландов разбомбила позиции сербов в Хорватии, а в следующем году приняла участие в силовой акции против боснийских сербов в районе Сараево. Дейтонские соглашения, подписанные 14 декабря 1995 г. в Париже положили конец кровопролитию в Боснии, поставив ее под военный контроль НАТО. Франция получила на территории Боснии сектор для контроля, а в состав сил IFOR вошли 3000 французских военнослужащих. Впоследствии Франция приняла активное участие в развернувшейся на территории Боснии и Герцеговины гражданской и полицейской операции «Алтея», проводившейся силами Евросоюза.

Новая фаза конфликта на Балканах началась в Косово, албанская часть населения которого выступила за отделение этого края от Югославии. Упразднение автономии Косовского края и этнические чистки, предпринятые югославским руководством, вызвали осуждение мирового сообщества. Первоначально Франция предпринимала усилия для мирного разрешения косовского кризиса. Однако, когда стало ясно, что европейцы не могут справиться с возникшей ситуацией собственными силами, они вновь обратились за помощью к НАТО. Акцию возмездия в отношении Югославии и персонально в отношении С.Милошевича, предложенную Соединенными Штатами, поддержали все входящие в НАТО страны-члены ЕС, в том числе и Франция. По словам Ширака, американцы и европейцы вместе выступили в Боснии и в Косово «ради общих ценностей» - прав человека, нарушенных Белградом, а также «ради общих интересов» - стабилизации Европы.²³⁸

Активно включившись в карательные мероприятия НАТО против Югославии, Франция стремилась занять лидирующее положение среди участвующих в них европейцев, надеясь таким образом укрепить свое влияние как в НАТО, так и в ЕС. Разумеется, вклад Франции в военные операции против Югославии был значительно меньше, чем вклад Соединенных Штатов. Но он был значительно больше, чем вклад любой другой европейской страны. В бомбардировках Югославии в 1999 г. участвовали новейшие французские самолеты и вертолеты, были задействованы разнообразные средства наблюдения, в том числе французский спутник «Гелиос». В состав миротворческих сил KFOR входили 8000 французских военнослужащих.²³⁹

Натовские бомбардировки Югославии, нанешие непоправимый ущерб ее экономике и повлекшие большие человеческие жертвы, в определенной мере стимулировали террор, развязанный Освободительной армией Косово против оставшегося в крае сербского населения. Многие французские деятели заявляли, что в этом виноваты сами сербы, осуществлявшие геноцид против албанского населения Косово. Неприязнь к сербам поддерживали и французские средства массовой информации, которые тенденциозно представляли происходившие в Косово события и обвиняли во всем сербов. Тем не менее, некоторые французские

²³⁸Financial Times. 26.05.2003.

²³⁹Defense nationale. 1999. №10. P.175.

политики считали, что следует «воспрепятствовать любой новой этнической чистке», а Косово должно остаться в составе Югославии.²⁴⁰

Однако действия Временной администрации ООН в Косово, функции главы которой первоначально исполнял бывший французский министр иностранных дел, социалист Бернар Кушнер, фактически способствовали реализации планов албанских сепаратистов. С его одобрения начался пересмотр пакета югославских законов, действовавших в Косово и выведение этой территории из-под юрисдикции югославских федеральных властей. Край фактически превратился в протекторат под контролем сил KFOR, которыми командовали французские генералы. Кровавое пролитие в Косово было остановлено, но примирения между сербами и албанцами не произошло, а сербские беженцы в край не возвратились.

Политика Европейского Союза и Франции, в частности, привела к тому, что в 2008 г. независимость Косово признали несколько десятков государств (среди тех, кто её не признал – Россия и пять членов Евросоюза: Испания, Румыния, Словакия, Греция и Кипр).

Косовский кризис стал для французского руководства серьезным испытанием. Париж еще в 1999 г. косвенно признал незаконность военной операции НАТО на территории этого края. Бывший премьер-министр Л.Жоспен заявил тогда, что Франция считает объективной необходимостью усилить роль ООН и признать главенствующую роль Совета Безопасности «в том, что касается поддержания мира и безопасности и возможности использовать силы при урегулировании конфликтов».²⁴¹ Франция выступала и выступает за «европеизацию» балканского конфликта, которая предусматривала бы контроль за его развитием со стороны ЕС, а затем постепенное включение балканских стран в Европейский Союз. Однако, судя по всему, французское руководство уже осознает опасность созданного на Балканах прецедента «демографического захвата» территории этносом, постепенно вытеснившим проживавший на ней ранее народ, и с помощью угроз и насилия добившимся отделения ее от государства, частью которого эта территория являлась. Об этом свидетельствует активность Франции в нормализации обстановки в Македонии, где стабильности страны угрожали радикальные требования албанской части населения. Проведенная там операция «Конкордия» была осуществлена силами 450 французских миротворцев. Тем не менее, в своей балканской политике Франция продолжает следовать в русле политики США и ЕС, которые оказывают серьезный нажим на Сербию, стремясь заставить ее установить «добрососедские отношения» с Косово и отказаться от внесенной ею в ООН резолюции, оспаривающей отделение края от Сербии.²⁴²

Военная операция НАТО в Афганистане

Непосредственное участие принимает Франция и в военной операции НАТО в Афганистане, которая была начата после 11 сентября 2001 г. против террористов «Аль-Кайды» и поддерживающего ее движения «Талибан». Основную роль в этой операции играют вооруженные силы США. Конкретный вклад Франции в нее достаточно скромный. До недавнего времени французский военный контингент составлял 3000 человек. Однако по просьбе США Франция увеличила его, и сейчас он насчитывает 3850 человек. Французские военные части размещены в районе Кабула и в округе Сароби, где они заменили итальянские военные части,

²⁴⁰Le Monde. 12.08.1999.

²⁴¹Defense nationale. 1999. №12. P.12.

²⁴²Monde diplomatique. 2010. №678. P.6.

выведенные из Афганистана в 2008 г. Потери французов в этой войне относительно невелики. На февраль 2011 г. Франция потеряла там 54 военнослужащих. Однако, когда во время одной из операций в 2008 г. было убито сразу десять французских военных, президент Саркози немедленно прилетел в Афганистан.

Участием в военных действиях в Афганистане французское руководство стремилось обозначить свой вклад в борьбу с международным терроризмом и связь с военной организацией НАТО, к возвращению в которую Франция продвигалась на протяжении 2000-х годов.

Вместе с тем, у французских властей и экспертного сообщества эта война вызывает очень серьезную озабоченность. Крепнет уверенность, что «НАТО и Франция, по всей видимости, увязли в войне, которой не видно конца».²⁴³ В начале ноября 2009 г. известный французский политолог, депутат Национального собрания Пьер Леллуш был направлен президентом Саркози в Афганистан с координационной миссией. По возвращении он сделал пессимистическое заявление о том, что война там вряд ли закончится миром. Участие Франции в войне в Афганистане вызывает во французском обществе неоднозначную реакцию. Политические силы страны разделились во мнении по этому поводу. И если националисты типа Ле Пена считают, что французские солдаты не должны гибнуть за «дядюшку Сэма», то пропрезидентский Союз за народное движение выступает за усиление французского присутствия в Афганистане. При обсуждении этого вопроса в Национальном собрании в 2009 г. Саркози и его сторонникам удалось получить одобрение депутатов проводимой французским правительством политики.

Во французском экспертном сообществе сложилось убеждение, что НАТО и, прежде всего, США не смогли создать в Афганистане мощное военно-гражданское присутствие, обеспечить функционирование афганского госаппарата, армии, полиции, финансовых институтов, территориальной администрации, правовых органов, а также организовать работу транспорта и энергетики. При попустительстве оккупационных властей в сельском хозяйстве страны господствует культура опиумного мака, что способствует ослаблению афганского государства и финансирует мятежников. А главное – не была пресечена помощь талибам из Пакистана.

Наиболее логично и последовательно эта точка зрения изложена в статье «Выход из афганской ловушки», опубликованной на страницах журнала «Commentaire».²⁴⁴ Автор статьи отмечает, что целый ряд политических ограничений снижает эффективность различных военных контингентов, таких, как например, немецкого, который подчинен столь жестким правилам его использования, что его военная способность становится очень ограниченной. Ситуация усугубляется и различием военных доктрин, участвующих в операции стран. Координация между различными национальными соединениями слабая. Кроме того, ротация частей порядка шести месяцев для большинства контингентов слишком быстрая, чтобы позволить им «вжиться в обстановку». Обеспечение военных контингентов в Афганистане военной техникой не приспособлено к местным условиям, не хватает артиллерии и т.д. К тому же бомбардировки деревень озлобляют мирное население, враждебно настраивая его против военнослужащих стран коалиции.

В статье перечисляется ряд мер, которые могли бы оздоровить ситуацию в Афганистане. Прежде всего, это усиление и поддержка гражданской власти и демократических перемен в Пакистане. А для этого надо найти способы контролировать пакистанскую армию, которая активно поддерживает афганских талибов. То есть стратегия в Афганистане заключается, прежде всего, в создании

²⁴³ Commentaire. 2009. №.126/ete. P.344.

²⁴⁴ Ibid., pp. 343-351.

спокойной обстановки в Пакистане, нахождении равновесия между его политическими силами и обустройстве территорий племен, что способствовало бы созданию нормальных условий для хозяйственной деятельности. Это дало бы возможность исключить подпитку талибов с территории Пакистана.

Автор статьи считает также, что необходимо пересмотреть стратегические приоритеты и способы управления международной помощью в Афганистане. Приоритетным, по его мнению, должно быть вложение средств в реконструкцию госаппарата: полицию, судебную систему, местную администрацию. Другим приоритетом должна стать перестройка афганского сельского хозяйства. Но только создание действенных афганских институтов позволит постепенно уменьшить там военное присутствие Запада. Вместе с тем, афганские власти должны пересмотреть свои политические союзы и в особенности политику компромисса с местными полевыми командирами и с наркобаронами. Однако, по мнению автора статьи, с этой задачей администрация Хамида Карзая справиться не сможет, т.к. сам он не обладает достаточным авторитетом для осуществления необходимых мер. Кроме того, в статье предлагается начать переговоры с группами повстанцев как на региональном, так и на микрорегиональном уровне, но только на основе силы, подкрепленной изменениями, которые необходимо проводить как в Афганистане, так и в Пакистане. По признанию автора статьи, эта программа, напоминающая ту, которую «пытался осуществить Советский Союз со времени прихода к власти режима Наджибуллы и до его ухода в 1989 г.» могла бы быть активно продолжена, начиная с 2003 г.²⁴⁵.

Ключом к решению афганской проблемы, по мнению автора статьи, является Пакистан. А ситуация в целом не может быть решена без политического соглашения между США, Китаем, Россией, Индией и Ираном относительно будущего Афганистана. Причем ни Иран, ни Китай, ни Россия не хотят длительной оккупации Афганистана американскими войсками.

Конфликты на африканском континенте

Франция является неременным участником большинства конфликтов на африканском континенте. Предоставление Францией независимости колониям в Африке не означало ее уход с этого континента. Франция сохранила там политическое, экономическое и культурное влияние. Многочисленные конфликты, вспыхивавшие в молодых африканских государствах, грозили подорвать это влияние. Поэтому Франция не раз использовала свои войска для подавления волнений в Мавритании, Чаде, Заире, Центральноафриканской республике. Однако понимая, что одной военной силой невозможно решить внутренние проблемы стран африканского континента, Франция провозгласила лозунг о необходимости решения африканских проблем самими африканцами и увеличила финансовую помощь своим бывшим колониям, мотивируя это желанием содействовать их экономическому и социальному развитию. Как пишет российский исследователь Н.И.Высоцкая, «менявшаяся международная обстановка, события, происходившие на африканском континенте, превратившие его к середине 90-х годов в обширную зону перманентных, часто кровопролитных этнополитических конфликтов, требовавших постоянного вмешательства миротворческих сил, привели к новым изменениям французской военной доктрины для Африки. Они касались вовлечения

²⁴⁵Ibid., p. 350.

самых африканцев в миротворческую деятельность у себя на континенте».²⁴⁶ Если раньше Франция единолично вмешивалась в конфликты на континенте, используя собственную военную силу и опираясь на полтора десятка своих военных баз, то теперь она уже не в состоянии урегулировать такие конфликты одна, и ее миротворческая политика на африканском континенте осуществляется в кооперации с другими странами. На такие операции Франция выделяет довольно значительные средства. В 2006 г. она выделила около 270 млн евро на 13 из 18 операций по поддержанию мира, развернутые ООН от Гаити до Либерии, от Конго до Косово. Вместе с тем Франция сокращает свое постоянное военное присутствие на африканском континенте, где у нее осталось пять военных баз – в Джибути, Дакаре, Абиджане, Либервилле и Нджамене, на которых дислоцируется 7000 военнослужащих. В урегулировании африканских конфликтов Франция делает ставку на привлечение к таким операциям военных контингентов самих африканских стран. В 1997 г. Франция подписала соглашение с США и Великобританией о совместной подготовке африканских миротворческих сил. В соответствии с этим соглашением на территории ряда африканских государств проходили учения тысячи африканцев. Наряду с этим французы проводят обучение африканских военных и на своих военных базах.

В своей политике по разрешению конфликтов на африканском континенте Франция опирается на ряд документов, в том числе на программу RECAMP (Renforcement des capacités africaines au maintien de la paix²⁴⁷). Эта программа внесла существенный вклад в формирование африканских сил по поддержанию мира. Кроме того, Париж способствовал осуществлению программы - Facilité de paix européenne (Европейская мирная поддержка), которая позволила с 2004 г. финансировать операции по поддержанию мира, осуществляемые Африканским Союзом.

Программа RECAMP предусматривала налаживание взаимодействия между державами-донорами и африканскими странами в деле обеспечения их материально-технической и финансовой помощью; создание и обучение африканских миротворческих сил быстрого реагирования; использование существующих в Африке военных баз для создания подобных соединений. В программе оговаривалось, что обучение африканских миротворцев ограничено выполнением только миротворческих и гуманитарных задач и только в пределах африканского континента. Предусматривалось также проведение совместных учений миротворческих сил африканских стран и поставка военно-технического снаряжения в страны, где сохранились французские военные базы.²⁴⁸ Акцент был сделан на усиление региональных африканских учреждений – экономических, политических и военных – и партнерства между Европейским Союзом и Африканским Союзом в решении таких общих проблем, как миграция, изменение климата, экологическая безопасность, поддержка частного сектора. На последнем сделал упор президент Саркози в своем выступлении 28 февраля 2008 г. во время визита в Южную Африку. Он также подчеркнул, что без мира и безопасности в Африке не может быть успешного (экономического) развития. Как подчеркивают многие французские аналитики, между развитием и разрешением конфликтов существует «неразрывная связь».²⁴⁹

Десять последних лет были отмечены снижением уровня остроты ряда давно не прекращающихся конфликтов. Франция в этот период подключилась к

²⁴⁶Высоцкая Н.И. Африканская политика Франции (конец XX века – начало XXI века). Очерки. М., 2006. С. 84.

²⁴⁷Содействие укреплению африканских возможностей по поддержанию мира.

²⁴⁸Высоцкая Н.И. Указ. соч. С. 87.

²⁴⁹Commentaire. 2009. № 125/Printemps. P. 91.

управлению с помощью военных мер такими кризисными ситуациям, как столкновения внутренних противоборствующих сил в Кот-д'Ивуаре (операция «Единорог»), в Демократической Республике Конго (операция «Артемис»). Однако обстановка в ДРК до сих пор остается нестабильной и чреватой новыми вспышками насилия. На границе между Ближним Востоком и африканским континентом кризисной остается ситуация в Дарфуре, где также задействованы французские миротворческие силы.

В последнее время вновь обострилась обстановка в Кот-д'Ивуаре, где бывший президент страны Л.Гбагбо, проигравший на выборах своему сопернику А.Уаттара, отказался уходить со своего поста. В стране снова началась гражданская война, которая периодически вспыхивала там на протяжении нескольких последних лет. А.Уаттара был признан мировым сообществом законно избранным президентом, и на помощь ему были посланы в соответствии с Резолюцией 1975 СБ ООН около 10 тыс. миротворцев, среди которых 1650 французских военнослужащих. В результате сопротивление сторонников Л.Гбагбо было подавлено, а сам он арестован и предан суду. Тем не менее, говорить об окончательном разрешении конфликта в Кот-д'Ивуаре, судя по всему, пока ещё преждевременно.

Неожиданно жесткую позицию Франция заняла в отношении вспыхнувшего в Ливии внутривластного конфликта. Вместе с Великобританией она стала инициатором внесения в ООН резолюции о закрытии воздушного пространства этой страны для авиации ливийских правительственных сил, чтобы защитить от бомбежек отряды оппозиции и мирных граждан. 19 марта 2011 г. Франция первая нанесла воздушные удары по военным объектам Ливии. Она отозвала своего посла из Триполи, признала временную власть, созданную оппозицией, и направила в Бенгази своего официального представителя. По сути дела, Франция вместе с Великобританией и Италией стали основной ударной силой борьбы с режимом М.Каддафи. Ее реакцию на внутривластные события в Ливии трудно назвать адекватной, учитывая тот факт, что ни к одной другой стране Северной Африки или Ближнего Востока, где происходят аналогичные события, такие санкции не были применены.

Судя по всему, причин такого поведения президента Франции Саркози несколько. Очевидно, он решил возглавить эту натовскую операцию в условиях, когда США не захотели принять на себя груз ответственности за нее, чтобы укрепить позиции Франции и поднять ее авторитет в Североатлантическом альянсе. Кроме того, как считают многие эксперты, не последнюю роль сыграло и стремление Н.Саркози спасти свой рейтинг, который незадолго до выборов достиг низшей точки. Поэтому нынешнему президенту Франции, который рассчитывает на второй срок, был нужен «хороший кризис».²⁵⁰ Кроме того, быстрое устранение М.Каддафи давало возможность замаять скандал в связи с высказываниями ливийского лидера об оказании им финансовой поддержки Саркози во время президентской кампании в 2007 г.

Следует отметить, что в подходе к урегулированию некоторых региональных конфликтов позиции Франции во многом близки к позициям России. Как уже говорилось, они придерживаются сходных взглядов по ближневосточной проблеме, поддерживая идею создания палестинского государства при обеспечении безопасности для Израиля. Даже в таком сложном конфликте, как конфликт на Балканах, существовали точки соприкосновения позиций Франции и России на разных этапах его развития, хотя Россия категорически осудила натовские бомбардировки Югославии, в которых Франция принимала активное участие, а

²⁵⁰http://www.piooss.net/blog/international_relations_and_conflicts/3236.html

также ее позицию в отношении Косово. Близки взгляды обоих государств о путях решения афганской проблемы. Они активно сотрудничают в рамках Минской группы, хотя окончательно разрешить конфликт между Арменией и Азербайджаном из-за Нагорного Карабаха не удалось до сих пор. Примером взаимодействия России и Франции в одном из международных конфликтов может служить военная акция Грузии против Южной Осетии, когда благодаря вмешательству России и посредничеству Франции удалось быстро положить конец военным действиям.

Внешнеполитическая активность Франции направлена сегодня на создание многополюсной системы международных отношений, на восстановление роли ООН, на консолидацию усилий в борьбе с международным терроризмом, на предотвращение расползания оружия массового уничтожения, на обеспечение безопасности в Европе и в мире. В решении этих задач Франция и Россия могут стать надежными партнерами.

* * *

Региональные конфликты, постоянно вспыхивающие в разных уголках планеты, представляют собой наряду с другими негативными факторами серьезную угрозу для международной стабильности. Стремясь уменьшить эту опасность, мировое сообщество использует в целях миротворчества целый спектр имеющихся в его распоряжении средств – от гуманитарных до военных. Франция принимает в этом процессе самое активное участие. И если ее роль в таких конфликтах как на Балканах и в Афганистане скорее подчиненная, то в Африке она часто выходит на первые позиции, организуя миротворческие возглавляя миротворческие операции и предоставляя для них гуманитарную помощь и свои военные контингенты. Это объясняется тем, что Африка для Франции является важным резервом поддержания ее статуса мировой державы, где сохраняется ее влияние в политической, военной и культурной областях. Африканские страны – поставщики сырья и важнейшие торговые партнеры Франции. Однако жесткие методы военного вмешательства, которые она там часто использует для разрешения внутренних конфликтов, защиты прав человека и принципов демократии не всегда соответствуют критериям гуманных целей, объявляемых Францией как повод для вмешательства в дела африканских государств.

Глава 4. Италия*

Италия имеет внушительный опыт кризисного регулирования. Уже с начала 60-х гг. Италия начинает участвовать в миротворческих операциях ООН, которые становятся неотъемлемой частью ее внешней политики и укрепления международного престижа. Особый вклад Италия внесла в миротворческую операцию в Конго в 1963 г. Итальянское участие в урегулировании конфликтов возросло в связи Ливийской миссией 1980 г. и продолжало расширяться в 90-е гг. в связи с многочисленными операциями ООН.

Национальные приоритеты итальянского миротворчества охватывают регионы, находящиеся в непосредственной близости от границ Италии. Это, в первую очередь, – Балканы и Южное Средиземноморье, поскольку нестабильность в этих регионах напрямую затрагивает интересы Италии. В частности, недавние события на Арабском Востоке, прежде всего в Ливии, непосредственно затронули Италию в связи с необходимостью эвакуации итальянских граждан, оказания гуманитарной помощи и наплывом беженцев на остров Лампедуза. В марте 2011 г. итальянский парламент принял решение о том, что Италия присоединиться к действиям против Ливии, предпринимаемым на основе Резолюции 1973 СБ ООН, которая предусматривает прекращение огня с обеих сторон и закрытие воздушного пространства над Ливией во избежание дальнейшей гибели мирного населения.²⁵¹

Однако география участия Италии в кризисном регулировании гораздо шире национальных приоритетов в силу ее международных обязательств как члена ООН, ЕС и НАТО. Так, Италия, принимала значительное участие в гуманитарных миссиях на африканском континенте (Сомали и Мозамбик), в частности, для оказания помощи в эвакуации итальянским гражданам. Кроме того, Италия участвовала в миротворческих операциях в Ираке (Курдистан) и Восточном Тиморе. С возникновением угрозы международного терроризма итальянские миротворцы подключилась к антитеррористической операции в Афганистане. Италия как европейская страна обеспокоена конфликтами на пространстве СНГ.

Участие Италии в кризисном регулировании имеет различные формы – от дипломатических переговоров (в составе Контактной Группы по бывшей Югославии, Минской группы ОБСЕ по Нагорному Карабаху) до прямого участия в миротворческих операциях в зонах конфликтов. Более 9000 итальянских военнослужащих было задействовано в многосторонних операциях в Боснии и Герцеговине, в Косово, в Афганистане, а также в операциях, проводимых ЕС (EUPM в Боснии, «Конкордия»/«Проксима» в Македонии), которые были санкционированы ООН. Около 400 итальянских «голубых касок» было задействовано непосредственно в операциях, проводимых ООН (UNMIK на Балканах, UNIFIL и UNTSO на Ближнем Востоке, MINURSO в Западной Сахаре, UNMEE в Эфиопии и Эритрее и др.). 3200 военнослужащих приняли участие в коалиционных силах в Ираке с июля 2003 по ноябрь 2006 гг.

Особое значение Италия придает гражданским и смешанным военно-гражданским операциям кризисного регулирования. Это имеет концептуальное обоснование как в итальянском, так и в международном законодательстве. Статья 11 итальянской Конституции отвергает «войну как средство подавления свободы других народов и разрешения международных споров», а Статья 52 Устава ООН

*Арбатова Надежда Константиновна, д.полит.н., зав. отделом.

²⁵¹ Об этом сообщили главы МИД и Минобороны Италии. Италия предлагает семь своих военных авиабаз для нанесения воздушных ударов по Ливии, которые, по предварительным данным, могут быть размещены в Авиано в регионе Фриули-Венеция-Джулия, Сигонелла, Трапани и Пантеллерия на Сицилии, Дечимоманну на Сардинии, Амендола и Джойя-дель-Колле в Апулии.

гласит, что в разрешении конфликтов абсолютный приоритет должен отдаваться мирным способам, а применение вооруженной силы в интересах «принуждения к миру» должно осуществляться только с согласия Совета Безопасности ООН. Акцент Италии на превентивные, невоенные операции по поддержанию мира (peace support operations) связан и с эволюцией концепции миротворчества ЕС, а также с военной реформой итальянских вооруженных сил 2000 г., предоставившей призывникам возможность прохождения альтернативной службы в Корпусе гражданских миротворцев (Civilian Peace Corps). Итальянские миротворцы оказывают большую поддержку процессам постконфликтного разоружения, разминирования, гражданской реабилитации и гуманитарной помощи.

Италия является сторонницей тесного взаимодействия ЕС и ООН в кризисном регулировании. Именно под председательством Италии в ЕС была подписана совместная Рамочная декларация ЕС-ООН о сотрудничестве в управлении кризисами (24 сентября 2003 г.). Реформа миротворчества ООН в соответствии с рекомендациями Доклада Брахими с 2000 г. (совершенствование мандатов СБ, оперативных возможностей для развертывания контингентов, более тесное взаимодействие с теми странами, которые уже вносят ощутимый вклад в миротворческие операции) значительно расширила итальянский штат в центральных структурах ООН и повысило статус Италии как одного из основных доноров.

В свою очередь Италия оказала значительное содействие африканским миротворческим операциям не только прямым участием в наземных операциях на в Либерии, Береге Слоновой Кости, Бурунди и Гаити, но и организовав учебные курсы в Колледже ООН для штабных офицеров в Турине, где проходили обучение офицеры из стран Африки, и Базу материально технического обеспечения ООН в Бриндизи в 1994 г. Стратегическое местоположение Бриндизи явилось одним из ключевых факторов в выборе этого места, так как 13 полевых операций осуществлялись в пределах 5 тыс. километров от Базы.

Вместе с Францией, Голландией, Испанией и Португалией Италия была одним из инициаторов Нордвийкского саммита (сентябрь 2004), положившего начало формированию Европейских сил жандармерии со штаб-квартирой в Виченце. Это структура не является составной частью Евросоюза, однако участвовать в ней могут только государства ЕС или кандидаты на вступление. Работает Европейская жандармерия в тесной связи с институтами ОВПБ/ОПБО и сотрудничает с ООН, ОБСЕ и НАТО.

Италия занимает шестое место среди стран – основных доноров миротворческих операций ООН. В рамках миротворческой политики ЕС в Африке Италия является постоянным донором (35,7 млн. долл. – примерно 12,5 % от общей суммы).

Италия оказалась и в числе реформаторов в сфере преобразований в Общей внешней политике и политики безопасности Европейского Союза, хотя степень ее активности в формировании военной составляющей ЕС в немалой степени зависела от партийной принадлежности правительств. В целом итальянские политики левого центра отличались большей проевропейской ориентацией, чем их оппоненты из правого центра. Сильвио Берлускони, неоднократно возглавлявший правительства правого центра, был убежденным сторонником большей гибкости в развитии сотрудничества в сфере ОВПБ/ЕПБО. Как отмечал итальянский исследователь Микеле Комелли, правительства правого центра делали акцент на роли НАТО как военного союза и форума политических консультаций, подчеркивая, что политика НАТО и ЕПБО не столько соперничают, сколько дополняют друг друга.

Они выступали за создание европейских сил быстрого реагирования, которые могут быть использованы как ЕС, так и НАТО.²⁵²

В мае 1995 г. на Совете министров стран ЗЕС Италия совместно с Францией, Испанией и Португалией приняла декларацию о создании объединенных сухопутных и морских военных подразделений Еврофор и Евроморфор. Практически с момента основания эти подразделения установили тесные связи с НАТО, позже они стали рассматриваться как составная часть Европейской системы безопасности и обороны. С 1988 г. Еврофор и Евроморфор участвовали в различных миссиях и операциях, как под эгидой НАТО, так и ЕС. В 1999 г. Италия в числе других государств ЕС и ЗЕС одобрила решение Кельнского саммита о слиянии этих организаций.

В 2004 г. Италия поддержала решение ЕС о создании общеевропейских многонациональных боевых соединений – «боевых групп», которые могут использоваться для разрешения кризисных ситуаций. В их рамках Италия имеет национальную боевую группу, а также участвует в многонациональной амфибийной группе вместе с Испанией, Португалией и Грецией и в сухопутной группе вместе со Словенией и Венгрией.

Итальянские вооруженные силы располагают инфраструктурой для подготовки как военного, так и гражданского персонала для участия в антикризисных операциях. Курсы для советников по гуманитарному праву, офицеров для миссий по мониторингу в зонах конфликтов проводятся на базе Военной школы в Чивитавеккии, а также в отделениях Красного Креста в Массе, Лезоло и Лидо ди Рома.

Италия, имеющая развитую военную промышленность, вместе с Великобританией, Францией, Германией, Испанией и Швецией стала участницей сотрудничества в сфере военно-промышленного производства. В 2000 г. Италия вместе с этими странами подписала Рамочное соглашение, которое определяло правила по экспортному контролю и классификации в поставках вооружений, защите информации, совместным исследованиям и развитию технологий в области вооружений. Однако еще до подписания этого соглашения в 1996 г. Италия, Великобритания, Франция и Германия договорились об учреждении Организации по сотрудничеству в области вооружений, имеющей целью контролировать и координировать осуществление совместных программ.²⁵³

Итальянский опыт в Афганистане, Ираке и других «горячих точках» показал, что войска нуждаются в модернизации боевой техники, должны обладать большим количеством средств наблюдения и наведения, особенно беспилотными летательными аппаратами. Министр иностранных дел Италии Франко Фраттини прямо заявил, что с учетом нынешней ситуации в Афганистане существование единой армии было бы необходимо. По его словам, сейчас президент США Барак Обама обсуждает с каждой европейской страной отдельно вопросы усиления военного контингента или дополнительного выделения техники в Афганистан. Однако если бы армия была единой, такие вопросы решались бы более быстро и продуктивно.²⁵⁴ Фраттини также отметил, что Италия предложит Европейскому Союзу создать единую европейскую армию, на основе «продвинутого» сотрудничества, предусмотренного Лиссабонским договором.²⁵⁵

²⁵²Comelli M. CFSP. Watch 2004 – Italy.

(http://www.fornet.info/CFSPannualreports2004/CFSP%20WATCH%202004_Italy_2.pdf).

²⁵³Бабынина Л. Дифференциация в рамках ОВПБ/ЕПБО Евросоюза. // Обозреватель. 2010. №4. С.69.

²⁵⁴См.: Михайлов В. У Евросоюза – призывной возраст. // Независимое военное обозрение.

02.04.2010.

²⁵⁵Новая европейская армия уничтожит НАТО.

Арабо-израильский конфликт

Присутствие Италии на Ближнем Востоке и в Средиземноморье в начале XXI в. осуществлялось в рамках миротворческих миссий ООН: UNTSO (Палестина), UNFIL (Ливан), MFO (Египет), TIPH2 (г. Хеврон). Итальянская дипломатия, как и в большинстве других стран Европы, традиционно рассматривала арабо-израильский конфликт как сердцевину напряженности на Ближнем Востоке. Правительство Италии является активным сторонником усиления роли в процессе принятия решений по арабо-израильской проблеме так называемого «квартета посредников», в который входят ООН, Евросоюз, Соединенные Штаты Америки и Российская Федерация.

Вместе с тем, Италия предпринимала и «сепаратные попытки» урегулирования конфликта, пытаясь наладить диалог палестинской и израильской администраций при посредничестве Рима в целях разрешения регионального кризиса.²⁵⁶ Так, во время конфликта между Израилем и «Хезболла» летом 2006 г. Италия инициировала созыв международной конференции в Риме 26 июля, целью проведения которой была проработка заключения прочного перемирия между противоборствующими сторонами и начало процесса реконструкции. В римских переговорах приняли участие лидеры европейских и арабских государств.

В целом курс Италии в ближневосточном конфликте был направлен на «беспристрастность и равноудаление» от конфликтующих сторон (хотя правоцентристские правительства С.Берлускони занимали более произраильские позиции, чем правительства левого центра, стремившиеся координировать свою политику с дипломатией ЕС). С одной стороны, Италия оказывала нажим на Израиль, требуя ослабить ограничения на перемещение палестинцев, убрать соответствующие «санитарные» ограждения. С другой стороны, Италия всегда последовательно осуждала любые теракты, с которыми были связано руководство Палестинской автономии, отказывалась от контактов с экстремистскими группировками, выступала за неотложное проведение реформ в Палестине. Италия была непосредственно вовлечена в процесс реформирования Палестинской национальной автономии. Итальянские эксперты работали в трех из семи Группх международной поддержки: по выборному праву, судебной системе и рыночной экономике.²⁵⁷ На фоне резко обострившейся политической ситуации в Палестине Италия стремится по возможности расширять проекты политической и финансовой поддержки силам, подконтрольным президентской администрации М. Аббаса.

Итальянская дипломатия исходит из того, что разрешение арабо-израильского противостояния невозможно без учета мнений Сирии и Ливана и переговоров с ними ввиду роста их регионального влияния. Вместе с тем, глава МИД Италии неоднократно подчеркивал, что «международное сообщество должно четко объяснить этим странам, что они обязаны внести вклад в умиротворение конфликта и разоружение боевиков, а не усиливать напряженность».²⁵⁸ После установления в августе 2006 г. перемирия итальянское правительство поспешило выразить свою готовность к реализации Резолюции 1701 Совета Безопасности ООН о расширении миротворческой миссии в Ливане с широким участием собственных вооруженных сил, несмотря на жесткую критику со стороны оппозиционных сил внутри Италии.

(<http://www.baltinfo.ru/2009/11/16/Novaya-evropeiskaya-armiya-unichtozhit-NATO---eksperty-115356>).

²⁵⁶См.: Васильков В. Эволюция внешней политики Италии в регионе Ближнего Востока и Средиземноморья. // Журнал международного права и международных отношений. 2007. № 4.

²⁵⁷Italy in the World. // Ministero degli affari esteri. Mode of access. (http://www.esteri.it/eng/4_29.asp).

²⁵⁸Italy Pursues Peacekeeping Role in Mideast: Massimo D'Alema's speech. // National Public Radio. 2006. July 30.

Сенат Италии 19 августа 2006 г. принял решение направить в Южный Ливан 3000 военнослужащих. Миссию UNFIL II в 2007 г. возглавил итальянский генерал-майор Клаудио Грациано. Это назначение было поддержано не только США, но и Израилем. В рамках миссии итальянские силы вносят непосредственный вклад в дело послевоенного восстановления Ливана. Как писала «The New York Times», «после успеха Италии в формировании миротворческих сил для Ливана политические эксперты и даже американские дипломаты заговорили о новом «эффективном мультилатерализме», который Италия, кажется, проверяет на практике».²⁵⁹

Бывшая Югославия

Уделяя самое пристальное внимание развитию югославского кризиса с самого его начала, итальянские правительства исходили прежде всего из очевидных геополитических рамок – непосредственного соседства с очагом первого вооруженного конфликта в Европе после окончания «холодной войны».

Как и у Франции или Германии, вовлеченность Италии в югославский конфликт объяснялась, среди прочего и историей. После Первой мировой войны Италия претендовала на часть восточного побережья Адриатики (Иллирию), захватив Триест и Трентино, а после Второй мировой войны долгое время конфликтовала с Югославией из-за Триеста. И итало-албанские связи, не прерывались ни после Второй мировой войны ни даже в период правления ортодоксального коммунистического режима Э. Ходжи, ни, тем более, после его падения. Кроме того, Италия, наряду с Германией, всегда оставалась основным центром притяжения балканских мигрантов. Так, нелегальный поток албанских беженцев резко увеличивался в периоды тяжелого внутреннего кризиса в Албании, обострившегося в 1997 г., а затем в ходе косовского конфликта.

Италия принимала участие в работе Контактной Группы по бывшей Югославии. Заинтересованность в скорейшем мирном урегулировании и стремление сохранить единство действий с остальными членами Контактной Группы способствовали формированию более сбалансированного подхода Италии к решению проблемы Косово. Сознвая ограниченность своих возможностей существенно повлиять на ход событий и стремясь сохранить взаимодействие с партнерами по Контактной Группе, прежде всего, с США и странами ЕС, Италия настойчиво старалась найти оптимальный подход в косовской проблеме, который надолго стабилизировал бы регион, составной частью которого она себя считает. В итальянских СМИ развернулась кампания, обвиняющая США в вооружении боевиков Освободительной армии Косово за счет средств не только американского или немецкого происхождения, но и за счет полученных от торговли наркотиками денежных сумм, предоставленных действующими на территории Италии албанскими мафиозными структурами.

Левоцентристский кабинет Массимо Д'Алемы, пришедший к власти в 1998 г., первоначально старался избегать обязывающих заявлений насчет предоставления баз на территории Италии для авиации НАТО в случае ее удара по территории Союзной республики Югославии (СРЮ). Однако под нажимом США вместе с другими западноевропейскими странами-членами Контактной Группы Италия поддержала решение об использовании военной силы против СРЮ после провала конференции в Рамбуйе по Косово 15 марта 1999 г.

²⁵⁹Fisher I. Italy's peacekeeping offer signals shift in its foreign policy. // The New York Times. 30.08.2006.

После окончания военной операции против СРЮ итальянские военные были задействованы в составе международных сил под руководством НАТО в Косово (KFOR). Силы KFOR были созданы в соответствии с Резолюцией 1244 СБ ООН и вступили в Косово 12 июня 1999 г. Под командованием Италии в Косово была развернута многонациональная оперативная группировка «Запад» (MNTF-W). Первоначально в KFOR было задействовано 5000 итальянских миротворцев.

Италия приняла участие в полицейской миссии ЕС EUPM (с 1 января 2003 г.); в операции ЕС «Алтея» в Боснии и Герцеговине на основе механизма «Берлин Плюс»; в миссии ЕС в области верховенства закона в Косово (EULEX). Участие Италии в миссии ЕС в Косово (600 чел. из 3200) наряду с Германией самое представительное из всех стран ЕС. По мнению итальянских экспертов, в ходе этой миссии обозначился ряд проблем, препятствующих эффективной работе миротворцев на местах. Это – отсутствие координации на уровне местных чиновников, недостатки в системе рекрутирования гражданских служащих, отдающих предпочтение не экспертам из неправительственных организаций, а государственным служащим и, наконец, нехватка профессионалов из числа судей, прокуроров и служащих исправительных учреждений.²⁶⁰

Предполагалось, что миссия ЕС будет также отслеживать ведение дел о коррупции, организованной преступности и военных преступлениях. Однако здесь возможности миротворцев оказались ограниченными. Итальянская газета «La Repubblica» писала о способности косовских криминальных групп пользоваться «полным отсутствием политической культуры в регионе и обходить все важные решения международных сил, совсем не контролирующих ситуацию».²⁶¹ Бывший командующий KFOR итальянский генерал Фабио Мини предостерегал вскоре после признания независимости Косово, что этот регион превратится в новый анклав для отмывания денег, использующий легальные финансовые институты.²⁶²

Что касается расследования военных преступлений, то обнародование «Доклада Марти» в декабре 2010 г. на заседании комиссии ПАСЕ о причастности действующих косовских политиков к торговле человеческими органами, выявило неприятный для ЕС факт: миссия не может приступить к расследованию без соответствующего политического прикрытия. Италия поддержала призыв Совета Европы провести расследование фактов преступлений против человечности, совершенными нынешними высокопоставленными лицами в Косово.

Афганистан

Италия участвует в миссии НАТО под эгидой ООН в Афганистане с 2002 года. Около 2300 итальянских военнослужащих расквартированы в этой стране – преимущественно в Кабуле и в западной провинции Герат. Как заявил представитель правительства, итальянские военнослужащие продолжают участие в акциях миссии НАТО в Кабуле и окрестностях афганской столицы, однако Италия не сможет принять участие в запланированном размещении подразделений международного миротворческого контингента в южных регионах Афганистана.

Антитеррористическая операция коалиционных сил в Афганистане, в отличие от иракской, считалась в Италии легитимной и имеющей широкую международную базу. Но поскольку война в Ираке оттянула ресурсы, необходимые для завершения

²⁶⁰Report of the workshop “Italy’s Participation in EU Civilian Missions. Critical Aspects and Future Perspectives”. (<http://www.iai.it/pdf/Doc1AI/iai0931.pdf>).

²⁶¹Kosovo’s Organized Crime Burden. 17.12.2010. (<http://www.mafiatoday.com/other-mafia-orgs/kosov>).

²⁶²Ibid.

афганской миссии, присутствие итальянских военных в Афганистане стало ареной острой внутривластной борьбы. Новое правительство во главе с Романо Проди решило вывести свои войска из Ирака и сократить присутствие итальянских миротворцев в Афганистане до 400 человек. Главной задачей оставшихся будет выполнение гражданских миссий по восстановлению страны.²⁶³

Пробыв у власти чуть более полутора лет, 24 января 2007 г. правительство Проди ушло в отставку. Формальным поводом для его отставки послужило решение сохранить 2-тысячный итальянский контингент в составе международных сил в Афганистане и согласие на расширение американской военной базы в городе Виченца, где прошли бурные акции протеста местных жителей. По мнению экспертов, Романо Проди хотел показать своим внешнеполитическим партнерам, что Италия была и остается их надежным союзником. Выведя свои войска из Ирака, Италия собиралась сохранить свое присутствие в Афганистане. Однако попытка коалиционного правительства обезопасить своих военнослужащих в Афганистане, выведя их из зоны военных действий и увеличив долю гражданских сотрудников, не нашла понимания у левых союзников Проди.²⁶⁴ На смену ему вновь пришло правительство Берлускони.

В 2009 г. премьер-министр страны Сильвио Берлускони заявил, что Италия готова увеличить свой военный контингент в Афганистане. В интервью телепрограмме «Panorama del giorno» он сообщил, что эта тема накануне обсуждалась в телефонной беседе с президентом США Бараком Обамой: «Как все знают, Обама намеревается усилить присутствие в Афганистане на 30 тысяч военнослужащих. Он попросил союзников помочь, и мы не намереваемся отступить».²⁶⁵ В 2010 г. количество итальянских военнослужащих в Афганистане было увеличено до 4 тыс. человек. Этот год оказался самым смертоносным для сил коалиции в Афганистане: потери составили более 700 человек убитыми. В декабре 2010 г. министр иностранных дел Италии Франко Фраттини заявил, что Италия начнет поэтапный вывод своих войск из Афганистана осенью 2011 года, а завершить его планирует к 2014 году. По его словам, после 2014 г. в Афганистане останутся только итальянские инструкторы, которые продолжают обучение и подготовку афганской полиции и вооруженных сил. «Прогресс, которого удалось достичь в деле нормализации ситуации в Афганистане, — во многом заслуга итальянских войск и гражданских экспертов», — отметил Фраттини.²⁶⁶ Хотя ранее министр обороны Италии Иньяцио Ла Русса сообщал, что вывод этого контингента будет происходить в 2011-2013 гг., Италия поддержала решение Лиссабонского саммита НАТО вывести из Афганистана находящиеся там Международные силы стабилизации к 2014 году.

Итальянские миротворцы внесли существенный вклад в гражданские миссии в Афганистане. Италия является одним из лидеров в реорганизации судебной системы Афганистана, уделяя значительное внимание реформе законодательства, перестройке судебных органов. Финансовые вливания Италии в этот сектор постконфликтного восстановления составили 20 млн. евро в 2003-2004 гг. и практически покрыли все расходы на эту реформу (27 млн. евро).

²⁶³ Вывод войск итальянцев из Ирака усилит позиции России. / KMnews. 09.06.2006.

²⁶⁴ Отставка Проди: разменять Ирак на Афганистан не удалось.
(<http://www.svobodanews.ru/content/article/379427.html>).

²⁶⁵ Италия готова к усилению военного присутствия в Афганистане.
(http://ria.ru/defense_safety/20090212/161893407.html).

²⁶⁶ Италия начнет вывод войск из Афганистана осенью 2011 года.
(<http://rus.ruvr.ru/2010/12/26/37775113.html>).

Ирак

Правительство Сильвио Берлускони, известного своей проамериканской ориентацией и особыми отношениями с президентом Дж.Бушем-мл., поддержало военную акцию США против Ирака в марте 2003 г., в отличие от Франции, Германии, и ряда других партнёров по ЕС, а также вопреки общественным настроениям в самой Италии. Многотысячные антивоенные демонстрации, выражающие несогласие с политикой правительства, прошли в Риме, Турине, Перудже, Пескаре, Флоренции, Неаполе, Савоне, Кальяри (Сардиния) и других городах. Миссия Италии «Древняя Вавилония» в Ираке в составе многонациональных коалиционных сил была учреждена Законом 218 от 1 августа 2003 г. Присутствие итальянских военных в Ираке получило легитимацию после принятия Советом Безопасности ООН Резолюций 1483 (от 22 мая 2003 г.) и 1546 (от 8 июня 2004 г.) по Ираку.

Итальянский контингент состоял из 3200 военнослужащих из сухопутных войск, ВМС, ВВС и карабинеров, выполняющих широкий спектр задач от обеспечения безопасности до восстановления разрушенного хозяйства и удовлетворения нужд гражданского населения Ирака. Невоенные функции выполнялись «функциональными специалистами» из числа гражданских лиц, прошедших специальную подготовку в военных структурах в рамках гражданско-военных операций.

Несмотря на неоднократные захваты заложников из числа итальянских граждан и крайнюю непопулярность этой войны в Италии, официальный Рим долгое время продолжал придерживаться союзнических обязательств. В ноябре 2004 г. при теракте в Эн-Насирии погибли 27 человек, среди них - 18 граждан Италии (12 полицейских, 4 военнослужащих и два гражданских лица). По свидетельству министра обороны Италии, при этом были ранены, по меньшей мере, 20 итальянских военнослужащих.²⁶⁷ Лишь 15 марта 2005 г. премьер-министр Италии Сильвио Берлускони объявил о полном выводе к сентябрю 2005 итальянского воинского контингента из Ирака, но уже через сутки под давлением партнёров по коалиции — США и Великобритании — он взял своё заявление назад. Однако, после прихода к власти левоцентристов, новый премьер-министр Италии Романо Проди вновь объявил о выводе войск из Ирака. Последний итальянский военный покинул Ирак в ноябре 2006 г. В интервью газете «Frankfurter Allgemeine» министр иностранных дел Массимо Д`Алема в июне 2006 г. сообщил, что Италия намерена направить в Ирак гражданских специалистов, призванных оказать поддержку иракским властям, формирующим новые политические структуры.²⁶⁸

Итальянские специалисты оказывали помощь в привлечении местного населения к очистке дорог, распределению дефицитного бензина, восстановлению и модернизации электростанции в Эль-Нассирии, в поддержании и развитии здравоохранения, пенсионной системы, поддержке неправительственных организаций, в распределении гуманитарной помощи и т.д. Для выполнения этих задач Италия использовала традиционные формы невоенного участия с привлечением квалифицированных вертолетных групп, отрядов ВВС и карабинеров, а также специализированного персонала из сил полиции, Финансовой гвардии и судебной системы.

²⁶⁷ В Италии объявлен траур в связи с терактом в Ираке.
(http://www.rol.ru/news/misc/news/03/11/13_003.htm).

²⁶⁸ Италия сокращает свои военные контингенты в Ираке и Афганистане. От 28.06.2006.
(<http://www.warandpeace.ru/ru/news/view/563/>).

Миротворческие усилия Италии на пространстве СНГ

Миротворческие действия Италии на пространстве СНГ определялись рамками ее участия в международных организациях и институтах, вовлеченных в кризисное регулирование в этом регионе. Италия была одним из инициаторов создания в марте 1992 г. Минской группы ОБСЕ, для урегулирования Нагорно-карабахского конфликта, предложив на должность председателя Марио Рафаэлли. Именно под его председательством был предпринят ряд дипломатических шагов для прекращения военной фазы конфликта.

Война в Южной Осетии в августе 2008 г. стала катализатором для проявления разногласий среди стран Европейского Союза. Но в то же время, она вынудила их прийти к общему знаменателю по поводу способа урегулирования конфликта и дальнейших отношений с Россией. Италия совместно с Францией придерживалась более умеренных позиций в оценках действий России в кавказском кризисе, делая акцент на установлении мира, а не на применении или каких-либо санкций в отношении России. В ходе урегулирования кавказского кризиса Италия выразила готовность послать наблюдателей (39 чел.) в Грузию в составе миссии Евросоюза по наблюдению (МНЕС). Италия вместе с Францией, Кипром и Бельгией выступила против предложений других членов ЕС о подключении американского или турецкого компонента к миссии ЕС, подчеркнув, что ее необходимо сохранить как операцию ЕС. Кроме того, несмотря на то, что Италия, как и Запад в целом, не признала независимости Южной Осетии и Абхазии, одним из аргументов против участия США было желание избежать шага, который мог бы быть расценен Россией как провокационный.

Италия была одной из 16 стран ЕС, задействованной в Миссии Европейского Союза по оказанию приграничной помощи Молдове и Украине, которая была открыта 30 ноября 2005 года в результате совместного обращения президентов Молдовы и Украины за помощью. Эта миссия имеет штаб в Одессе, а также 7 полевых офисов, которые расположены по молдавско-украинской границе (3 – на молдавской стороне, а 4 – на украинской стороне).

В конце 2010 года Италия заявила о своем намерении более активно участвовать в процессе разрешения приднестровского конфликта. Ранее об этом же заявили Румыния и Польша. ЕС, как и США, имеет статус наблюдателя постоянного совещания по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию в формате «5+2». Однако в последнее время, представители Молдавии и ЕС неоднократно выражали заинтересованность в повышении статуса США и Евросоюза в переговорном процессе от уровня наблюдателей до посредников. В ходе встречи в Риме министра иностранных дел Италии Франко Фраттини с премьер-министром Молдавии Владимиром Филатом в ноябре 2010 г. было заявлено, что Италия собирается более активно участвовать в урегулировании приднестровской проблемы и поддерживает евроинтеграционные устремления Молдавии, а также работающих в стране молдавских трудовых мигрантов.²⁶⁹

В 2010 г. Италия присоединилась к международной акции по оказанию помощи беженцам из района конфликта на юге Киргизии. Для облегчения гуманитарного кризиса на границе между Узбекистаном и Киргизией, министерство иностранных дел Италии наряду с МИД Норвегии, Ирландии и Международной продовольственной программой ООН направило этническим узбекам, бежавшим из Киргизии, предметы первой необходимости. Гуманитарный груз общим весом

²⁶⁹К процессу разрешения приднестровского конфликта намерена подключиться Италия. (<http://www.pda.nr2.ru/kishinev/10/11/18/all>).

40 тонн был направлен самолетом из итальянского южного города Бриндизи на Адриатическом побережье в Женеву, откуда затем был доставлен специальным авиарейсом в Андижан в Узбекистане. На долю Италии приходится 55 % направленных предметов первой необходимости – медикаментов, одеял, продовольствия, питьевой воды – общей стоимостью 165 тысяч евро.

* * *

Как свидетельствует многолетний опыт участия Италии в кризисном регулировании, миротворчество является неотъемлемой частью ее внешней политики, направленной на повышение роли страны в международных отношениях, перехода из категории средней державы на уровень мировых протагонистов. При этом Италия, как и другие страны ЕС, основной акцент делает на гражданские и смешанные операции по поддержанию мира, санкционированные ООН. Военные миссии, какими бы соображениями они не оправдывались – гуманитарными, антитеррористическими, после участия Италии в силовых операциях НАТО в Югославии, Ираке и Афганистане, повлекших значительные жертвы и среди миротворцев, и среди гражданского населения – теряют поддержку общественного мнения, что не может не учитываться итальянскими политиками. Несмотря на опасность международного терроризма, Италия, как и многие другие страны ЕС, предпочитает бороться с этой угрозой не на дальних подступах, а на национальном уровне. Как отмечают итальянские эксперты, сегодня очень важно пересмотреть саму доктрину участия военных в многонациональных операциях по поддержанию мира. Необходима более тесная связка военного и политического руководства, чтобы лучше понимать возможности итальянских вооружённых сил и пределы этих возможностей, и более взвешенно принимать политические решения для рационального применения военной силы. Вместе с тем, Италия является сторонницей создания европейской армии для проведения автономных операций по поддержанию мира.

Выполняя гуманитарные обязательства по предотвращению и урегулированию конфликтов, принятые ЕС, Италия руководствуется и интересами национальной безопасности, прежде всего на региональном уровне. Эти интересы не в последнюю очередь определяют географические рамки итальянского миротворчества.

Глава 5. Испания*

Новым аспектом внешней политики Испании после вступления страны в НАТО (1982 г.) и ЕС (1986 г.) стало участие в кризисном регулировании во многих районах мира и активное содействие предупреждению и разрешению региональных конфликтов. Особенно интерес к миротворческим операциям вырос в Испании в постбиполярный период. Прошлое Испании как «великой державы», опыт колониальных завоеваний не исчез бесследно. Стратегическое мышление в геополитических категориях развито сильнее, опыт военных операций за пределами Европы имеет более давние традиции, чем в большинстве европейских стран. Кроме того, правящие круги Испании по-прежнему считают первостепенной задачей преодоление остатков изоляции и опасаются новой маргинализации.

Испания с энтузиазмом отнеслась к созданию ЕПБО, которая призвана создать автономные европейские вооруженные формирования, способные действовать в условиях кризиса. По мнению правящих кругов, эта политика демонстрирует подлинную солидарность между странами-членами, способную дать ответ на вызовы современности. При этом, речь ни в коей мере не идет о замене НАТО, а лишь о совместимом с ним дополнении. Более того, Испания, как и большинство стран ЕС, полагает, что ЕПБО призвана укрепить трансатлантические связи, избегая какого-либо соперничества или дублирования функций. В то же время европейцы должны быть готовыми взять на себя большую ответственность за международную безопасность. Испания полностью поддерживает усилия, направленные на укрепление способности Евросоюза действовать в условиях кризиса как в сотрудничестве с НАТО, так и автономно. При этом она полагает, что успехи ЕПБО достаточно впечатляющи как с институциональной, так и с оперативной точки зрения.

Особая заинтересованность в ЕПБО связана для Испании с ее особым вниманием к борьбе с терроризмом. Во время председательства в ЕС в первом семестре 2002 г. у Испании было два приоритета: придать реальную оперативную способность ЕПБО и поставить борьбу с терроризмом в список ее первоочередных задач. В этих целях саммит в Севилье принял Севильскую декларацию против терроризма, которая впоследствии легла в основу всех последующих действий ЕС в этой области.

Испания провозгласила создание оборонного измерения европейского строительства одной из основных целей своей деятельности во время председательства страны в ЕС в первой половине 2002 г. В этот период она продемонстрировала стремление ускорить реализацию ранее принятых решений, особо имея в виду тот вклад, который может внести ОВПБ в глобальный ответ ЕС террористической угрозе. В этой связи были разработаны три приоритетные направления:

- проверка функционирования ранее созданных структур с целью оперативного реагирования в кризисных ситуациях;
- осуществление конкретных мер для того, чтобы ЕС полностью располагал гражданскими и военными инструментами, необходимыми для действий в кризисных ситуациях;
- развитие отношений с НАТО и заинтересованными европейскими странами – не членами ЕС для обеспечения их координации с действиями ЕС и доступа к дополнительным средствам, включая средства коллективной обороны, которыми располагает Альянс.

*Черкасова Екатерина Геннадьевна, к.и.н., с.н.с.

В мае 2002 г. ЕС наметил проведение военно-политических мероприятий, не предусматривающих развертывание войск и имеющих целью проверку оперативной готовности. В этой связи Испания как страна-председатель осуществляла контроль за функционированием новых структур, созданных в рамках ОВПБ, и по результатам этих мероприятий предприняла шаги, направленные на более эффективное функционирование этих органов.

Испания уделила особое внимание проблеме обновления перечня военных обязательств государств-членов с тем, чтобы ЕС был в состоянии выполнять операции по преодолению кризисов. Испанией выдвинут План мероприятий ЕС по осуществлению «петербургских миссий». Кроме того, выдвинут План механизма адаптации системы оборонного планирования НАТО к целям европейских сил. После передачи Центра по спутниковому управлению в Торрехоне, до сих пор подчинявшегося ЗЕС, в распоряжение ЕС с 1 января 2002 г. Испания обеспечила улучшение его аналитических возможностей и их использования в условиях кризиса. Правительство также уделяло внимание развитию специальных средств, которые могут усилить ответ ЕС на угрозы терроризма, и особенно возможности интеллектуальных центров, которые позволят проанализировать эту угрозу в рамках ЕС.

Что касается гражданских средств реагирования в условиях кризиса, то Испания придавала большое значение развитию Плана полицейских операций, принятого в ноябре 2001 г. с целью возможности развертывания до 5 тысяч полицейских, осуществляющих международные функции, как это и было определено на саммите ЕС в да Фейре. Испания также способствовала осуществлению ряда мероприятий по развертыванию судебного и пенитенциарного персонала и гражданских чиновников в условиях кризиса. Именно на этой основе ЕС смог принять решение об осуществлении полицейских миссий в Боснии и Герцеговине, которые сменили миссии ООН с января 2003 г.

Испания придает первостепенное значение дальнейшему развитию отношений между ЕС и НАТО и, прежде всего, завершению переговоров между ними о создании постоянно действующих органов для консультаций, обмена информацией, необходимых для избегания дублирования и отсутствия координации. В этом контексте особенно важны механизмы консультаций о сотрудничестве между ЕС и европейскими странами – не членами союза в плане антикризисных операций. С другой стороны, реализация мероприятий ЕПБО должна усилить вклад европейских союзников в НАТО.

Последнее испанское председательство в ЕС пришлось на первую половину 2010 г., т.е. на период, последовавший непосредственно за подписанием Лиссабонского договора. Основные усилия правящих кругов в этом качестве были направлены на улучшение и углубление отношений Испании со средиземноморскими странами (в этот период состоялась вторая встреча на высшем уровне Европа-Средиземноморье, первая встреча на высшем уровне ЕС-Марокко, прошли переговоры о сотрудничестве ЕС-Ливия и повышения уровня соглашения с Тунисом, соглашения об энергетическом сотрудничестве с Алжиром). Географически Испания заинтересована в продвижении ЕПБО на Средиземноморье, создание новой архитектуры мира и безопасности в Африке.

Испания занималась проблемой качественного изменения гражданских и военных возможностей ЕС. Что касается военных возможностей, то она стремится содействовать использованию «боевых групп» и изменению концепции их использования. Испания заинтересована и имеет возможности участия в этих формированиях и необходимые для этого средства. Правящие круги высказались за усиление «боевых групп» (испано-итало-португало-греческой), возглавляемой

Испанией с участием Франции и Германии и участие во франко-германской группе, т.е. за соединения, в которых участвует небольшое количество стран. Это отвечает относительно небольшому удельному весу Испании в ЕПБО, что в свою очередь связано с низкими затратами на оборону, а удельный вес военно-промышленного комплекса каждой страны и определяет степень ее влияния в соответствующих европейских структурах.

Страна выступает за рационализацию так называемых европейских сил и оптимизацию регулирования и использования гражданско-военных операций в рамках ЕПБО, что требует объединения усилий всех государств-членов. Цель такой политики – усиление роли ЕС как международного игрока.

Испания является поборником развития европейской оборонной промышленности, являясь одной из немногих стран Европы, обладающей развитой оборонной промышленностью, которая немало получит от развития европейского военного союза.

Политика в области обороны правительства ИСРП во главе с Х.Л. Родригесом Сапатеро находилась под воздействием последствий вывода войск из Ирака (2004 г.) и принятия нового закона о национальной обороне, который предусматривает обязательное согласие парламента на участие Испании в операциях, проходящих за ее пределами и непосредственно не затрагивающих национальные интересы.²⁷⁰ Эти два взаимосвязанные события породили дискуссию об участии Испании в операциях за пределами страны. Участие Испании в многосторонних операциях по урегулированию кризисов вновь вернулось к триаде, свойственной испанской внешней политике: операции в рамках ООН, НАТО и ЕС. При этом, участие в операциях в рамках ЕПБО продолжает оставаться приоритетом политики Испании в области обороны, поскольку в отличие от операций в Ираке и Афганистане, они составляют предмет консенсуса между консервативной и социалистической партиями.

Что касается цели операций, то социалистическое правительство считает, что они должны включать оказание вооруженными силами помощи при ликвидации природных катастроф, т.е. в мероприятиях гуманитарного характера. Правительство социалистов считает контртеррористические операции проблемой сотрудничества между полициями разных стран, а не предметом ЕПБО, как консерваторы.

При этом и социалистическое, и находившееся до него у власти консервативное правительство подчеркивали важность политики кризисного урегулирования в рамках ЕС без ущерба для атлантических обязательств. Несмотря на попытки консерваторов занять место среди «грандов» Союза и попыток социалистов представить Испанию в качестве важного союзника при операциях ЕС, развитие ЕПБО со всей очевидностью показало, что Испания имеет незначительный вес в этой области. Именно поэтому правительство ИСРП выступило за активное участие в «боевых группах» и повышение их роли в военных операциях Евросоюза. При этом испанское правительство придавало большее значение военному, а не гражданскому измерению ЕПБО.

Участие в миротворческих операциях за пределами национальной территории

Испания начала участвовать в миротворческих операциях за пределами национальной территории с 1989 года. С тех пор около 105 тысяч испанских солдат

²⁷⁰Participación española en la fuerza multinacional en Libia.
(http://www.lacerca.com/noticias/espana/participacion_espanola_multinacional_libia-79260-1.html).

участвовали в более 50 операций, потери составили 148 человек, общие затраты – 3,6 миллиарда евро.²⁷¹ В настоящее время общее число задействованных за пределами национальной территории военнослужащих – около двух с половиной тысяч.²⁷²

При правительстве Сапатеро Испания участвовала в 11 операциях в рамках ЕПБО. Наиболее известная из них в Боснии (EUFOR-«Алтея») продолжалась с 1992 по 2010 г. (около 300 военнослужащих, более 10% от общего состава; всего в течение 18 лет было задействовано 46000 человек),²⁷³ где испанские военные являлись частью сил быстрого реагирования, призванного вмешаться в ситуацию по просьбе боснийского правительства, если в этом возникнет необходимость.

Испания также принимала участие в операциях ЕС в Африке, в частности в Судане и Конго (2006 г.). При этом, если в операции в Судане Испания помогала с логистикой и в отношениях с Африканским Союзом, то операция в Конго являлась собственно военной операцией, причем самой рискованной из тех, где испанские военные участвовали в рамках Союза (121 человек из всей 1200 со стороны ЕС). Испания направила 390 человек, 2 фрегата, самолет и вертолет в Сомали в рамках операции ЕС по борьбе с пиратством («Аталанта»)²⁷⁴ Однако Испания отказалась отправить своих военнослужащих в Чад, мотивируя это тем, что она и так уже много сделала в Африке. Что касается 8 гражданских миссий, в которых участвует Испания, то следует отметить миссию в Боснии и Герцеговине (5 полицейских) и Палестине. Испания также участвовала в миссиях ЕС в Ираке и Афганистане, занимаясь в основном обучением местных полицейских.

Испанский военный контингент в Афганистане в настоящее время составляет 1555 человек²⁷⁵ из 61000 чел., находящихся под руководством НАТО (ISAF). Потери составили 30 человек, не считая 62-х, погибших при крушении самолета, перевозившего испанских военнослужащих из Афганистана на родину в мае 2003 года. В задачу контингента входит обучение личного гражданского гвардейцами личного состава афганских силовых структур. Испанские военные также помогали обеспечивать безопасность проведения выборов в этой стране. Они расквартированы на двух базах на северо-западе Афганистана. Их общее число до середины 2009 года составляло 800 человек. Затем правительство приняло решение добавить еще один батальон из 450 бойцов-парашютистов, задача которого состояла в обеспечении безопасности в провинциях Герат и Бадгис, считающихся относительно спокойными районами, хотя испанцам не раз приходилось отбивать атаки повстанцев. Это решение было поддержано парламентом, поскольку основная оппозиционная сила – консервативная партия всегда выступала за участие Испании в миротворческих силах в Афганистане.

Помощь Афганистану, не ограничивается посылкой батальона. В планах Испании – участие в формировании и лучшей организации вооруженных сил и сил общественного порядка Афганистана. В частности, Испания подготовит как минимум батальон афганской армии. Министерство обороны Испании взяло на себя решение

²⁷¹ España en Misiones internacionales.

(<http://www.buenastareas.com/ensayos/Espa%C3%B1a-En-Misiones-Internacionales/1448678.html>).

²⁷² Misiones internacionales. (<http://www.mde.es/areasTematicas/misiones/>).

²⁷³ Spain begins its final withdrawal from Bosnia after an 18-year mission.

(http://www.lamoncloa.es/IDIOMAS/9/Gobierno/News/2010/18102010_Espa%C3%B1a_IniaRepliegueBosnia.htm).

²⁷⁴ Operación Atalanta, la mayor misión naval de la UE contra la piratería en el océano Índico.

(<http://www.rtve.es/noticias/20100330/operacion-atalanta-mayor-mision-naval-ue-contra-pirateria-oceano-indico/323976.shtml>).

²⁷⁵ <http://www.isaf.nato.int/troop-numbers-and-contributions/spain/index.php>

всех проблем, связанных с этим вопросом. До этого в течение нескольких лет испанская помощь Кабулу была заморожена: после вывода войск из Ирака правительство страны неоднократно подчеркивало, что не намерено расширять свое военное присутствие в Афганистане. В июле 2009 года Сапатеро принял решение поддержать союзников. Глава испанского правительства заявил, что является последовательным сторонником президента Обамы и готов помогать ему в решении глобальных вопросов современности, в том числе и в борьбе с международным терроризмом.²⁷⁶

Совершенно новым аспектом политики Испании можно считать ее политику в отношении кризиса в бывшей Югославии. Эта политика определялась, с одной стороны, ее принадлежностью к ЕС и НАТО, а с другой – стремлением играть более значительную роль в международных делах. С самого начала кризиса Испания стремилась найти решение, которое шло бы в русле европейской интеграции и соединило бы стремление республик к суверенитету с интересами сохранения общего институционального пространства для всей территории Югославии (т.е. конфедерацию). Особая заинтересованность Испании именно в таком решении проблемы объяснялась не в последнюю очередь тем, что Испания, как многонациональное государство, опасалась, что пример бывших югославских республик может оказаться заразительным и привести к активизации сепаратистских настроений, осложнив внутривнутриполитическую ситуацию в самой Испании.

Вынужденная впоследствии считаться с реальностью и признать образование независимых государств на территории бывшей Югославии, Испания, как и другие европейские страны, стремилась рассматривать югославский конфликт как сугубо региональный, обращенный внутрь и не представляющий угрозу ее национальной безопасности. Испания долгое время не разделяла стремления США быстро решить югославскую проблему с помощью бомбардировок позиций боснийских сербов и поставок оружия мусульманам. Она опасалась прямо противоположных результатов: расширения военных действий и проведения акций против «голубых касок» (среди испанских военнослужащих в Боснии были убитые и раненые). В то же время, несмотря на постоянное увеличение степени риска для испанского контингента в Боснии, почти половина опрошенных испанцев выступала за участие Испании в этом вооруженном конфликте. Впоследствии Испания заняла единую с ЕС позицию в связи с событиями в Косово и поддержала силовые действия США.

Испания активно сотрудничала в рамках «югославской пятерки» с Россией, США, Великобританией, Францией и Германией и горячо поддержала Дейтонские договоренности об урегулировании боснийского конфликта, дав согласие на участие 1250 своих военнослужащих, а также двух фрегатов и 8 самолетов F-18 в составе миротворческих сил НАТО. В то же время Испания, в отличие от большинства стран ЕС и, несмотря на давление США, в основном по уже упоминавшимся внутривнутриполитическим соображениям, отказалась признать независимость Косово (февраль 2008 г.). До сентября 2009 г. страна принимала участие в миссии KFOR в Косово (450-620 военнослужащих из 15000), а затем вывела свой контингент из края, обосновав свое решение тем, что ситуация с безопасностью улучшилась, а Мадрид по-прежнему не намерен признавать независимость Косово. Испанский контингент присутствовал в крае с 1999 г., за этот период службу в Косово прошли более 22 тысяч испанцев, потери составили 9 человек.²⁷⁷

Испания всячески способствовала активизации усилий Евросоюза в деле становления ОБПБ. При этом Испания не устает повторять, что новая система ни в

²⁷⁶В Афганистане будет больше Испании.

(<http://www.spain.org.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=6311>).

²⁷⁷Испания вывела войска из Косово. (<http://www.newsland.ru/news/detail/id/413088/cat/42/>).

кчем случае не является конкурентом НАТО, и подчеркивает необходимость налаживания тесных контактов, координации действий и углублению сотрудничества по линии НАТО-ЕС. С 2003 г. Государства-члены ЕС имеют возможность мобилизовать в течение 60 дней воинский контингент численностью 50-60 тыс. человек, имеющий все необходимое оснащение для ведения операций по предотвращению или урегулированию конфликтов на континенте. Эти операции, а также гуманитарные акции, эвакуация граждан, миссии по восстановлению мира были признаны основными задачами в рамках ОВПБ, хотя речь пока не идет ни о создании европейской армии, ни о совместной обороне.

Испания полагает жизненно необходимой как выработку единого стратегического курса странами ЕС, так и формирование новой политической культуры в области политики безопасности, институциональные перемены, изменение громоздкого процесса принятия решений, рациональное использование средств, выделяемых на военные нужды, реорганизацию вооруженных сил с целью придания им большей гибкости и мобильности. Испания с самого начала приняла активное участие в создании и развитии ОВПБ и разработке гражданских и военных инструментов, которых требует ее осуществление.

В целях реализации всего вышеизложенного Испания делает все возможное для дальнейшего развития ОВПБ в соответствии с мандатом Европейского совета, выданного после событий 11 сентября 2001 г. Эти события, по мнению правительства, требуют глобального и немедленного ответа, который охватывает все сферы деятельности ЕС, включая ОВПБ, поскольку терроризм – это вызов Европе и всему миру и представляет угрозу их безопасности и стабильности. В рамках ОВПБ это предполагает, в первую очередь, интенсификацию и ускорение всего ранее намеченного, имея в виду, что новые международные сценарии могут усилить требования к военным европейским средствам. Испания также содействует практическому осуществлению мер, направленных на усиление сотрудничества в области безопасности, инициирует дебаты в рамках будущей реформы ЕС о необходимости усиления ОВПБ, имея в виду антитеррористическую борьбу как ее приоритетную цель.

Общая внешняя политика и политика в области безопасности, по мнению Испании, позволит лучше согласовать позиции по важнейшим проблемам европейской и международной безопасности на всех уровнях, включая СБ ООН, что представляется крайне важным для сдерживания односторонних силовых действий США.

Испания отдает себе отчет в том, что ЕС в целом сдержаннее, чем США, относится к военным средствам решения конфликтов. Не являясь государством, не будучи «нацией», ЕС не обладает единством национальных интересов, осуществлять которые призвана внешняя политика. С другой стороны, ни одна европейская страна не может себе позволить в современных условиях унилатерализма в сфере внешней политики, все стратегически важные решения должны было увязаны в европейские, т.е. многонациональные рамки.

Испания продемонстрировала безоговорочную поддержку США и Великобритании в отношении Ирака. Председатель правительства Х.-М. Аснар стал упоминаться третьим – сразу после Дж. Буша и Т.Блэра - сторонником свержения режима Саддама Хусейна. По существу, в период иракского кризиса Аснар высказался за то, чтобы Испания играла роль страны первого эшелона. «Испания – это набирающая силу страна, - заявил Аснар. - Я не хочу, чтобы моя страна стояла на задворках истории».²⁷⁸ Испанское правительство разрешило США использовать

²⁷⁸Newsweek. 17.03.2003.

испанскую территорию для транспортировки войск в зону Персидского залива. Официальный Мадрид развернул специальный госпиталь для американцев, и принял решение отправить в Ирак подразделения испанских войск. Испанский военный контингент в Ираке насчитывал 1300 военнослужащих (из них погибли 11).

В более широком плане иракский кризис поставил перед европейскими странами вопрос: должны ли они безоговорочно следовать в фарватере внешней политики США как безусловного лидера западного мира или считаться, прежде всего, с национальными интересами и общественными настроениями. В принципе, Испания, выбравшая первый путь, заняла в какой-то мере контрпродуктивную позицию, грозившую осложнить ее и без того непростые отношения с североафриканскими странами и арабским миром в целом. Фактически, это означало признание ею однополярного характера современного мира и американскую гегемонию в долгосрочной перспективе, перенесение центра тяжести в вопросах безопасности на США и ожидание от этого курса политических дивидендов.

Руководствуясь идеологическими соображениями, Испания совершила крутой поворот в сторону США в сопровождении тех союзников по ЕС, которые были недовольны усилением роли Германии и Франции. События 11 сентября продемонстрировали, по мнению консервативного правительства, что США – гораздо более полезный союзник, чем ЕС. Это особенно касается Испании, чрезвычайно озабоченной проблемой баскского терроризма и гораздо более отчетливо понимающей масштабы этой угрозы, чем страны, где нет такой проблемы (Франция, Германия).

Трагические события 11 марта 2004 года в Мадриде, в определенной степени, явившиеся расплатой за активную поддержку Испанией войны в Ираке, привели к поражению консерваторов и приходу к власти правительства ИСРП, по мнению которого участие Испании в коалиции было ошибкой, да и сама война была политической ошибкой.

Х-М. Аснар считал, что политика Германии и особенно Франции не отвечает испанским интересам и препятствуют усилению роли Испании в Европе и мире. В связи с этим, Испании следовало искать поддержки у стран – не членов ядра ЕС и у США, вследствие их растущего влияния на сам ЕС в связи с его расширением. Однако Х-Л. Родригес Сапатеро придерживается совершенно иной точки зрения. Учитывая, что основные политические, экономические, стратегические и культурные интересы Испании сосредоточены в Европе, он считает, что Старый континент должен стать приоритетом внешней политики и что Испания должна стать центральной осью процесса европейского строительства.

Тем не менее, европеизация политики не должна приводить к ограничению степени автономии, ибо совершенно очевидно, что в некоторых вопросах, прежде всего в отношениях с Марокко, испанские интересы не совпадают с интересами других европейских стран, в первую очередь, Франции.

Средиземноморское направление

Испания всегда уделяла первостепенное внимание средиземноморскому направлению своей внешней политики. Итогом ее больших дипломатических усилий стало проведение под ее председательством конференции ЕС-Средиземноморье в Барселоне 27-28 ноября 1995 г. Эта конференция привела к подписанию конкретных соглашений между 15 странами ЕС и 12 средиземноморскими странами, касающихся обеспечения региональной безопасности, нераспространения оружия

массового поражения, регулирования легальной и борьбы с нелегальной эмиграцией, создания к 2010 г. зоны свободной торговли, постепенной отмены таможенных барьеров, борьбы с терроризмом, распространением наркотиков, защиты окружающей среды, сотрудничества в гуманитарных областях.

Внешняя политика Испании на средиземноморском направлении должна включать, в числе прочих, следующие аспекты: укрепление союзов, служащих поддержанию здесь дела мира (НАТО, Лига арабских стран); гарантию безопасности малым странам; поиски примирения с Израилем; поддержку усилий, направленных на разрешение существующих территориальных споров; помощь действиям ООН по разрешению конфликтов и операций по поддержанию мира; усилия, направленные на прекращение распространения оружия массового уничтожения и ограничение военных расходов, поддержку политических реформ и процессов демократизации.

Средиземноморское направление можно условно подразделить на два аспекта: во-первых, это отношения с арабскими странами в целом, включая позицию в отношении ближневосточного конфликта; во-вторых, это «магрибский комплекс», включающий такие вопросы как принадлежность городов Сеуты и Мелильи и конфликт из-за Западной Сахары.

В постфранкистский период Испания продолжала занимать в целом проарабскую позицию в отношении ближневосточного конфликта, выступая за справедливый и прочный мир на Ближнем Востоке, за освобождение всех оккупированных с 1967 г. арабских территорий, уважение прав палестинского народа, включая право на самоопределение, и права всех государств региона, включая Израиль, жить в мире в рамках надежных и признанных границ. Следует иметь в виду, что официальное установление дипломатических отношений между Испанией и Израилем состоялось лишь 17 января 1986 г. Такая позиция Испании находила поддержку у ряда влиятельных политических деятелей арабских стран, что не в последнюю очередь способствовало выбору именно Мадрида в качестве места проведения Международной конференции по Ближнему Востоку (ноябрь 1991 г.).

После вступления в ЕС Испания стала придавать большее значение координации своей ближневосточной политики с политикой других стран ЕС, одновременно происходила некая «деидеологизация» отношения к ближневосточной проблеме. Продолжая подчеркивать традиционно дружеские и даже «особые» отношения с арабскими странами, правящие круги все реже упоминают о правах палестинского народа, особенно о его праве на самоопределение, об оккупированных Израилем территориях и т.п. Акцент переносится на необходимость интенсификации арабо-израильского диалога, осуждение международного (в том числе арабского) терроризма, подготовку и проведение международной конференции по Ближнему Востоку. Что касается палестино-израильского конфликта, то, по мнению правительства социалистов, необходимо вести борьбу против радикального терроризма и проводить более активную политику на Ближнем Востоке, направленную на существование двух государств в рамках безопасных и признанных границ. В то же время, продолжают присутствовать и чисто идеологические моменты: так, состоялась встреча бывшего министра иностранных дел Моратиноса с президентом Сирии Б. Асадом; правительство иногда выступает с антиизраильскими заявлениями; широкий резонанс получила фотография Сапатеро в палестинском головном уборе. В войне в Ливане правительство заняло далеко небеспристрастную позицию, существенно

отличающуюся от позиции союзников по ЕС. В Ливане в составе сил ООН находится самый крупный военный контингент Испании за рубежом (UNIFIL) – 1100 человек.²⁷⁹

«Магрибский комплекс»

Север Африки – сфера жизненных интересов Испании. Общая политическая нестабильность в районе Магриба, экономический кризис, демографическое давление, подъем религиозного фундаментализма и, главное, наличие территориального спора с Марокко, осложняет положение во всем Западном Средиземноморье, вызывают особую тревогу в Испании. Именно поэтому южный фланг (Север Африки) является для испанского государства наиболее уязвимым с точки зрения национальной безопасности.

Продемонстрированное как НАТО, так и ЕС стремление найти баланс между ориентацией на Восток и большим вниманием к экономическим, социальным, политическим и военным проблемам Юга как нельзя более отвечает национальным интересам Испании как нельзя более озабоченной вполне реальной «угрозой с Юга».

Эта угроза связана со сложным комплексом проблем и, в первую очередь, с неурегулированной проблемой принадлежности Сеуты и Мелильи – двух испанских анклавов на марокканской территории. В обоих анклавах расположены испанские военные гарнизоны, их экономика зависит от марокканской рабочей силы.

Марокко неоднократно обращалось к Испании с требованием передачи суверенитета над Сеутой и Мелильей вместе с необитаемыми островами, включая Перехиль, проводя параллели с территориальным спором из-за Гибралтара. В обоих случаях национальные правительства и местное население спорных территорий отвергают эти претензии подавляющим большинством. Испания не устает повторять, что Сеута и Мелилья являются неотъемлемой частью испанского государства с XV века, в то время как Гибралтар в качестве заморской территории никогда не был частью Соединенного Королевства, и Испания ни при каких условиях не откажется от требований Гибралтара.

Рабат неоднократно обращался в ООН с просьбой разрешить проблему Сеуты и Мелильи – «последних остатков колониальной оккупации». Мадрид в ответ заявлял, что будет защищать эти территории всеми средствами, поскольку они являются частью Испании и принадлежали ей намного раньше, чем образовалось само королевство Марокко (1956 г.).

Взрывоопасность территориальных проблем с Марокко еще раз продемонстрировали события июля 2002 г. вокруг испанского острова Перехиль.²⁸⁰ Испания убедилась, что она не только играет в ЕС второстепенную роль, но и ЕС не может гарантировать ее территориальную целостность.

Сам по себе остров не имеет никакого стратегического значения. Но за вопросом о его принадлежности скрываются более важные вопросы, прежде всего, проблема Западной Сахары – территории, на которую претендует Марокко. Западная Сахара с 1884 г. считалась колониальным протекторатом Испании, а в

²⁷⁹ UNIFIL - Libre Hidalgo. (http://www.mde.es/areasTematicas/misiones/enCurso/misiones/mision_04.html).

²⁸⁰ 11 июля 2002 г. патрульный катер испанской гражданской гвардии обнаружил на острове марокканский флаг и группу жандармов. Испания потребовала немедленно убрать и флаг, и вооруженных людей с острова. Поскольку Марокко отказалось удовлетворить требования Испании, 17 июля на остров высадился вертолетный десант испанского спецназа. Марокканские военные были обезоружены без единого выстрела, затем их доставили в Сеуту и передали Марокко. В результате было восстановлено статус-кво, существовавшее до 11 июля.

1958 г. была объявлена испанской «провинцией Сахара». В настоящее время Испания поддерживает идею независимости этой территории. Рабат в свою очередь, учитывая тесные экономические связи между Марокко и Испанией, а также массовую миграцию марокканцев в Испанию, избрал тактику слабого, но постоянного давления на Испанию, пытаясь заставить ее отказаться от позиции по Западной Сахаре.

Одно время Рабат даже считал возможным говорить, что он откажется от своих притязаний на Сеуту и Мелилью в обмен на изменение позиции Испании по Западной Сахаре. Затем Рабат заявил, что потребует эти территории лишь с момента передачи Испании Гибралтара. Марокко стремится, таким образом, объединить в одном пакете решение проблем и Гибралтара, и Сеуты, и Мелильи, одновременно сосредоточивая контроль за зоной пролива в руках прибрежных стран. Такое объединение двух важнейших национальных проблем не устраивает Испанию, которая не устает повторять, что в отличие от Гибралтара, Сеута и Мелильи никогда не были включены ООН в список территорий, подлежащих деколонизации.

Испанские правящие круги отдают себе отчет в том, что в случае вооруженного конфликта с Марокко Испания не получит поддержки ни в арабском мире, ни со стороны развивающихся стран, ни со стороны Запада. Последнее тем более справедливо по отношению к США, для которых военно-политическое сотрудничество с Рабатов является чрезвычайно значимым. На территории Сеуты и Мелильи не распространяется юрисдикция НАТО. В сложившихся условиях испанское правительство видит выход в ускорении социально-экономического развития Сеуты и Мелильи, что укрепило бы заинтересованность самих территорий в их принадлежности Испании и в создании там институтов самоуправления.

Сложное положение Испании в регионе обуславливается и необходимостью постоянного лавирования между Марокко и Алжиром, ведущими упорную борьбу за доминирующее положение на Севере Африки. Таким образом, угроза с юга включает для Испании целый комплекс стратегически важных для страны проблем: территориальный спор с Марокко, англо-испанский спор из-за Гибралтара, проблема Западной Сахары, проблему взаимоотношений с Алжиром. Поскольку часть этих проблем выходит за рамки региона, Испания как крупная средиземноморская держава приобретает некоторое значение и в глобальном масштабе.

Именно поэтому страны Магриба занимают столь важное место во внешней политике Испании. Общая позиция правительства испанских социалистов сводилась к необходимости «глобализации отношений» с Алжиром и Марокко в целях создания «большого, процветающего и единого Магриба» и его превращения в «зону стабильности». Такая позиция предполагала отказ от лавирования и подход к Магрибу как к единому целому. Этот подход должен был основываться на сотрудничестве, а не на конфронтации и на невмешательстве во внутренние дела Магриба. При этом подчеркивалось, что речь идет не о том, чтобы найти равновесие в зоне, а о том, чтобы утвердиться в Средиземноморье в качестве региональной державы, несмотря на конфликты между странами южного побережья, ибо Средиземноморье – это «жизненно важная зона для безопасности Испании».

Однако, недавние драматические события на Севере Африки, в том числе в зоне Магриба, продемонстрировали, что Испании приходится действовать в русле общей политики ЕС вне зависимости от специфических национальных интересов в регионе. Испанский парламент практически единогласно (весьма редкий случай) одобрил участие страны в международной военной операции в Ливии. Испания предоставила в распоряжение международной коалиции свои военные базы в Роте и Мороне, а также самолет-заправщик, 4 истребителя F-18, один патрульный

самолет, один фрегат и подводную лодку.²⁸¹ Руководство Испании установило контакт с руководителями ливийского оппозиционного Национального совета, однако пока не собирается признавать его в качестве законной власти в стране, считая, что такое решение должно быть принято на уровне всего Европейского Союза.²⁸²

«Забывтый конфликт»: Западная Сахара

Западная Сахара остаётся спорной территорией между Марокко, осуществляющим управление над территорией, и фронтом ПОЛИСАРИО, представляющим интересы коренного населения Западной Сахары и выступающим за её независимость. Многочисленные попытки установить мирный процесс и разрешить конфликт привели лишь к прекращению огня, но не к политическому урегулированию ситуации.

Конфликт вокруг Западной Сахары принадлежит к числу так называемых «забытых» или «отложенных» конфликтов, и в этой связи представляется целесообразным кратко напомнить его историю. Западная Сахара (266 тыс. кв. км) граничит на севере с Марокко, на северо-востоке – с Алжиром, на востоке и на юге – с Мавританией, кроме того, на протяжении около 1300 км омывается водами Атлантического океана. В 1884 г. Испания начала колонизацию территории на северо-западном побережье Африки. В 1958 г. здесь была создана провинция Испанская Сахара. В 1963 г. было разведано крупное месторождение высококачественных фосфоритов (около четверти мировых разведанных запасов) Бу-Краа, которое стало активно разрабатываться. Вопрос о ликвидации испанского колониального господства в Испанской Сахаре неоднократно обсуждался в ООН, которая приняла ряд решений о необходимости предоставления западносахарскому населению возможности свободного волеизъявления относительно своего будущего.

Рост национализма среди населения Западной Сахары привёл к формированию в мае 1973 г. Народного фронта освобождения Сегит эль-Хамра и Рио-де-Оро²⁸³ - политической организации, созданной с целью защиты прав и интересов коренного населения Западной Сахары, в том числе, для завоевания независимости вооруженным путем, и известной по своей испанской аббревиатуре как фронт ПОЛИСАРИО. Сразу же после своего образования фронт ПОЛИСАРИО развернул вооружённую борьбу против испанцев.

В ноябре 1975 г. король Хасан II возглавил т.н. «зеленый марш» 350 тыс. безоружных марокканцев на территорию Западной Сахары. Не желая быть вовлеченной в затяжной вооруженный конфликт, Испания приняла решение вывести свои войска с территории Западной Сахары и передать ее Марокко и Мавритании. 14 ноября 1975 г., буквально накануне смерти диктатора Франко, был заключен трехсторонний Мадридский договор, согласно которому Марокко получало под свой контроль две трети территории Западной Сахары (север), Мавритания треть (юг), а Испания доступ к фосфоритам, добыча которых оценивается примерно в 2,4 млн. тонн ежегодно, а также права на лов рыбы у побережья. Алжир решительно выступил против раздела Западной Сахары и расценил действия Рабата и Нуакшота

²⁸¹ Вслед за США к бомбардировке Ливии присоединились британские истребители. (<http://www.news.rambler.ru/9350744/>).

²⁸² Испания поддерживает отношения с противниками Каддафи. (<http://www.newsland.ru/news/detail/id/651857/cat/94/>).

²⁸³ Страна подразделяется на два исторически сложившихся района: Сегит эль-Хамра (на севере) и Рио-де-Оро (на юге).

как прямую угрозу своей территориальной целостности. Фронт ПОЛИСАРИО 27 февраля 1976 г. провозгласил создание независимой Сахарской Арабской Демократической Республики (САДР) и начал боевые действия уже против войск арабских стран. Первым государством, признавшим САДР, был Алжир, основным соперником Марокко за влияние в Северной Африке, он же предоставил Фронту ПОЛИСАРИО оружие и базы на своей территории.

В начавшемся следом за трехсторонним соглашением конфликте ПОЛИСАРИО проявил себя как квалифицированная военная и политическая сила. После военного переворота Мавритания в августе 1979 г. подписала мирный договор с фронтом и заявила о нейтралитете в конфликте, выведя свои войска с оккупированной ею части Западной Сахары. После выхода из войны Мавритании та часть Западной Сахары, которая должна была отойти ей, сразу была оккупирована Марокко. 22 февраля 1982 года САДР стала полноправным членом Организации африканского единства (с 2002 г. – Африканский Союз).

С учетом изменившихся условий фронт ПОЛИСАРИО в 1984 году провозгласил «войну на истощение», рассчитанную на длительное время. Партизаны продолжали активно пользоваться поддержкой Алжира, боевые действия приняли затяжной характер. Чтобы прекратить проникновение партизан с алжирской территории, в начале 80-х годов марокканская сторона, неся огромные расходы по ведению военных действий, применила новую тактику борьбы с ПОЛИСАРИО. Наиболее важные экономические и административные центры были обнесены т.н. «стенами безопасности» - сплошными песчаными валами до 5 метров высотой с оборонительными сооружениями и наблюдательными постами на них. К концу 80-х годов эти сооружения общей протяженностью свыше 1500 км были возведены практически по всему периметру западносахарской границы, вдоль стен были расположены 500 постов с постоянными воинскими гарнизонами, имеющими электронную систему наблюдения. Эти меры значительно снизили эффективность партизанской войны сахарцев, позволив марокканским войскам установить контроль над значительной частью Западной Сахары. В настоящее время территория разделена стеной протяженностью более 2 тыс. км. К западу от стены расположена территория, находящаяся под управлением Марокко, т.н. «Марокканская Сахара», а территория к востоку называется «освобожденными территориями» и контролируется фронтом ПОЛИСАРИО.

Стороны оказались в патовом положении, и 6 сентября 1991 г. при посредничестве ООН заключили перемирие. В Западной Сахаре была развёрнута миротворческая миссия ООН. Дипломатически победа осталась за ПОЛИСАРИО. Провозглашенную фронтом САДР к настоящему времени признало около 80 государств. Посольства САДР есть в полутора десятках стран, причем, не только африканских, и никто никогда не признавал официально марокканский суверенитет над территорией. Однако правительство провозглашенной республики вынуждено оставаться на алжирской территории, в районе города Тиндуф, где сосредоточена основанная масса беженцев (около 160 тыс. чел.) или примерно половина от общего числа жителей Западной Сахары.

Чтобы добиться сдвигов в решении вопроса, ООН назначила своим специальным представителем в регионе бывшего госсекретаря США Дж. Бейкера. Однако его усилия не увенчались особым успехом и достигнутые договоренности не выполнялись. В январе 2003 г. был предложен новый план (т.н. «план Бейкера-2»), который получил единодушное одобрение ГА ООН (Резолюция 1495). Этот план предусматривал создание автономии под суверенитетом Марокко и проведение референдума о независимости в течение пяти лет. Предполагаемая автономия включала образование, культуру и контроль над рыбными ресурсами, в то время как

внешняя политика, обороны, внутренние дела, безопасность, финансы и коммуникации оставались бы под контролем Марокко. Предполагалось проведение выборов в автономное правительство, а по истечении пяти лет – референдума, который призван решить, желает ли население и дальше жить в рамках такой системы или стремится к независимости.

Фронт ПОЛИСАРИО высказал готовность «изучить» план, а Марокко не желало и слышать о самоопределении «южных провинций», взамен соглашаясь предоставить Сахаре ограниченную автономию в рамках марокканского королевства. Но этот план не устраивал фронт ПОЛИСАРИО.

Камнем преткновения между ПОЛИСАРИО и Марокко является проблема избирательного ценза. Специальная Комиссия по идентификации решала вопрос о том, кто может принять участие в референдуме. В основу была положена проведенная еще испанцами перепись 1974 г. Но, как уже говорилось, значительная часть населения Западной Сахары вот уже несколько десятилетий проживает в алжирских лагерях беженцев, а часть населения Марокко в свою очередь переехала в «южные провинции». По плану Бейкера в референдуме могли участвовать лица, которые постоянно проживали в Западной Сахаре с 30 декабря 1999 г. (это требование Марокко, которое, таким образом, предоставляет право голоса 130 тысячам марокканцев, переселенным в зону конфликта). Кроме того, голосовать должны были лица старше 18 лет, признанные сахарскими избирателями миссией ООН до 30 декабря 1999 г. (86 тысяч человек), а также лица, признанные ООН к октябрю 2000 г. беженцами из Западной Сахары и проживающими в лагерях на территории Алжира (160 тысяч человек). Эти лагеря управляются властями САДР, но основным источником существования населения продолжает оставаться международная помощь.

В настоящее время продолжается планомерно ведущаяся «марокканизация» Западной Сахары. Руководство Марокко считает, что время работает на него. Это дает ему возможность сохранить желательное для него территориальное статус-кво. Уже сейчас западносахарская проблема отодвинута на второй план. Со временем она, вероятнее всего, будет все более и более утрачивать остроту в межмагрибских отношениях. В то же время далекое от полного и устраивающего все стороны решения проблема Западной Сахары сохраняет потенциальную опасность для стабильности в Магрибе. При определенных условиях она может быть взрывоопасной для всего региона.

Все испанские правительства постфранкистского периода опирались на решения ООН в вопросе разрешения конфликта вокруг Западной Сахары. Правительство Х.Л. Родригеса Сапатеро обязалось сделать все необходимое, чтобы добиться урегулирования, но его политика сближения с Марокко вызвала критику со стороны испанского общественного мнения и недовольство сахарцев, которые обвиняют его в уступках Рабату и отказе от политической линии, всегда заключавшейся в поддержке идеи независимости Западной Сахары.

Еще в качестве лидера оппозиции Сапатеро в ходе визита в Марокко обратился к средствам массовой информации на фоне карты «Большого Магриба», на которой Западная Сахара, Канарские острова, Сеута и Мелилья были окрашены тем же цветом, что и Марокко. Эта карта отражает марокканские претензии, но здесь возникает вопрос, как далеко может зайти Сапатеро в целях «улучшения» отношений с Марокко. Во время официального визита в Марокко председатель правительства не говорил о самоопределении, а лишь о достижении двусторонней договоренности. Возможно, Сапатеро таким образом апробировал идею о решении западносахарской проблемы не в рамках ООН (мировой уровень), а на региональном уровне, чего давно добивается Марокко. Здесь же встает вопрос о

возможности достижения предложенного Францией четырехстороннего соглашения – с участием Франции, Марокко, Испании и Алжира - по Западной Сахаре, без участия самих сахарцев. С другой стороны, во время визитов официальных лиц в Алжир, Испания заявляет, что ее приверженность идее самоопределения остается неизменной.

Между тем в Испании существует мощное движение солидарности с фронтом ПОЛИСАРИО, а просахарские настроения являются преобладающими в обществе. 10 тысяч сахарских детей каждый год проводят лето в испанских семьях. Представительство фронта ПОЛИСАРИО в Мадриде является ключевым. Именно отсюда координируется вся международная деятельность фронта, который пытается мобилизовать международное общественное мнение на поддержку своего народа.

Как представляется, решение конфликта будет определяться не ООН, а тремя странами – США, как глобальной сверхдержавой, Францией, поскольку это ее зона влияния, и Испанией как бывшей колониальной державой.

До сего времени США занимали нейтральную позицию, Франция солидаризировалась с Марокко, а Испания прошла разные этапы. Как представляется, открытый конфликт в регионе маловероятен и не выгоден никому, поскольку все стороны заинтересованы в региональной стабильности.

Основной целью Испании в регионе является предотвращение того, чтобы развитие политической и экономической ситуации поставило Испанию перед необходимостью укреплять военными средствами ее южную границу. Эта стратегическая цель приобрела особую актуальность в свете последних событий на Севере Африки.

* * *

Таким образом, миротворчество становится неотъемлемой частью внешней политики Испании, направленной на повышение роли страны в международных отношениях. При этом Испания, как и другие страны ЕС, основной акцент делает на операции по поддержанию мира, санкционированные ООН. Хотя в целом в Испании и происходит осознание того, что европейцам придется брать на себя больше ответственности, как за собственную, так и за международную безопасность. Однако участие в военных операциях НАТО в Югославии, Афганистане и др. не пользуется поддержкой внутри страны. Это особенно ярко проявилось во время войны в Ираке, участие в которой стало одной из основных причин поражения консервативного правительства на выборах. Несмотря на опасность международного терроризма, Испания стремится бороться с этой угрозой не на глобальном, а на национальном уровне.

Выполняя свои обязательства по предотвращению и урегулированию конфликтов, Испания руководствуется и интересами национальной безопасности. Эти интересы и далее будут включать, прежде всего, Средиземноморье и т.н. «магрибский комплекс», во многом определяя географические рамки испанского миротворчества.

Глава 6. Страны Северной Европы *

Сложная и зачастую взрывоопасная ситуация во многих конфликтных регионах оказывает на государства Северной Европы самое непосредственное воздействие. В условиях глобализации эти малые страны с открытой экономикой крайне зависимы от событий, происходящих за пределами их границ. Им важно защищать собственные инвестиции и интересы, обеспечивать безопасность своих граждан. Кроме того, они становятся мишенями внешней террористической деятельности. В последние годы в Дании были предотвращены несколько попыток терактов.²⁸⁴ А 11 декабря 2010 г. Швеция была шокирована неудачным террористическим актом террориста-смертника (в результате взрыва погиб только сам преступник) в центре города, охваченного предпраздничными распродажами. В результате руководители североевропейских государств (независимо от их политической ориентации) были вынуждены признать, что миротворческие миссии за рубежом необходимы для защиты как международной, так и национальной безопасности.

В странах Северной Европы в постбиполярный период значительно выросла не только заинтересованность к миротворческим операциям в целом, но и трансформировалось их практическое участие во многих из них. Несмотря на декларативную приверженность Швеции и Финляндии нейтральному статусу, формально отличающему их от придерживающихся проатлантического курса Дании, Норвегии и Исландии, в подходах всех северных стран к кризисному урегулированию много похожего и общего. Нейтралитет не мешает заявляющим о нем северным странам быть в числе ведущих участников миротворческих операций. При более углубленном анализе можно обнаружить, что, несмотря на различия их блоковой и интеграционной политики (Дания, Швеция и Финляндия входят в ЕС, тогда как Норвегия и Исландия де-юре вне его рамок) и целого ряда прочих факторов, в своей миротворческой деятельности каждая из северных стран пыталась решить свои стратегические задачи, добиться собственных специфических целей или особых преимуществ.

Внутри стран субрегиона (как среди политиков, так и в широкой общественности) идёт бурная полемика в отношении определения характера этих конфликтов, их причин, участников, методов и способов урегулирования. Большое внимание в своей миротворческой политике северные страны уделяют вопросам обеспечения своего международного миротворческого имиджа. При анализе участия североевропейских стран в урегулировании различных региональных конфликтов наблюдается определенная неравномерность: в одних случаях они проявляют больше дипломатии, риторики и т.п., в других – упор делается преимущественно на экономические рычаги и создание гражданской инфраструктуры (Косово), в третьих – налицо прямая вовлеченность (Афганистан, Ирак, Ливия) их национальных вооруженных сил (ВС).

Необходимо отметить, что известная «скандинавская/шведская модель» общественно-экономического развития, в основе которой лежат специфические механизмы внутренней гармонии и социально-экономического взаимодействия, повлияла на методы борьбы с международным терроризмом, как внутри самих

*Воронов Константин Валентинович, к.и.н., в.н.с.

²⁸⁴Первое покушение на художника К. Вестергора - автора карикатуры на пророка Мухаммеда - было совершено в 2008 г., позже были задержаны два тунисеца. Второе совершил 2 января 2010 г. сомалиец, который был приговорен в феврале 2011 г. к 9 годам заключения. Хотя обе попытки были успешно пресечены, в июне 2010 г. К.Вестергор заявил, что уходит из газеты на пенсию.

северных стран,²⁸⁵ так и на международной арене. Хотя сегодня все труднее определить границы между различными типами операций (миротворческими миссиями, операциями по предотвращению конфликтов, по региональному урегулированию и стабилизации, примирению, арбитражу, посредничеству и прочее), неоднозначные последствия деятельности северных стран в этой сфере всё более заметно воздействуют на их политику. Характерно, что северные страны вносят свой вклад в современное миротворчество как особую политическую практику. В последнее время произошло её расширение, трансформировались базовые установки: от прежнего мирного разъединения сторон (Peace-keeping — поддержание мира) до военных операций типа «Peace-enforcement — принуждение к миру» и «National building — построение государства».²⁸⁶ Похоже, что в этом отношении северяне фундаментально отошли от принципиального неприятия в прошлом силовых действий за рубежом (скандинавских традиций пацифизма, невмешательства и неприменения силы), став участниками практически всех коалиционных миротворческих операций совместно с ведущими державами Запада.

«Активный интернационализм».

На Севере Европы после окончания «холодной войны» неумолимо набирал силу исторический процесс перехода от традиционной ориентации (атлантизма – Дании, Норвегии и неприсоединения – Швеции и Финляндии) к курсу, условно говоря, «активного интернационализма». В силу фундаментальных сдвигов, вызванных окончанием «холодной войны» и распадом Советского Союза, руководство стран субрегиона проявило стремление исходить не только из новых геополитических реалий, но и сделало упор на продвижение либерально-демократических ценностей и новых международно-правовых норм. Основой реализации этого курса стало широкое международное сотрудничество северных стран, их активное участие в миротворческой деятельности, поддержка стремления Запада «экспортировать стабильность» в кризисные регионы за пределами евроатлантического пространства.

К тому же эта тенденция отвечала их актуальным потребностям. В последние 4-5 лет, по данным авторитетного Стокгольмского международного института исследований проблем мира – SIPRI, ежегодно насчитывалось 30-32 (только главных свыше 20) региональных вооруженных конфликта.²⁸⁷ На международной арене не только появились новые формы борьбы, мятежей и столкновений (особенно связанных с терроризмом), но и сохраняется значительное количество застарелых войн, «замороженных конфликтов», узлов противоречий. Главное – возникают новые риски, угрозы и вызовы. В 1997 г. страны Северной Европы выступили с многосторонней инициативой по созданию резервной бригады быстрого

²⁸⁵ Передача дел о терроризме в скандинавский суд требует гораздо больше усилий и времени, чем во многих европейских странах. Правоохранительные органы в этих странах предпочитают превентивные акции в целях ликвидации террористических структур. После ужесточения антитеррористического законодательства в этих странах было осуществлено 35 задержаний, связанных с терроризмом, 24 человека предстали перед судом, 7 были признаны виновными и только трое приговорены к срокам более 10 лет. См. подробнее: Gad U.P. It takes two to Tango: Danish concepts of dialogue as Counterterrorism. Oslo, NUPI, Working Paper 747, pp. 28.

²⁸⁶ Под нациобилдингом понимается строительство на месте сегодняшних рыхлых, неустойчивых и неотформатированных, с западной точки зрения, стран («старых» «национальных государств» или «наций ООН») новых либерально-демократических государств по единому образцу и стандартам. См., например: Dobbins J. Europe's Role in Nation Building. Routledge, Survival, 50: 3, pp. 83 — 110.

²⁸⁷ <http://www.sipri.org/yearbook/2010/02/02A>

реагирования (РББР) в поддержку деятельности Секретариата ООН по укреплению международного потенциала быстрого реагирования.²⁸⁸ Более того, с начала XXI в. подразделения их ВС стали шире и активнее принимать непосредственное участие в миротворческих операциях. Характерно, что эти субрегиональные тенденции по времени совпали со стратегией унилатерализма президента Дж. Буша-младшего, а позже стали развиваться при многостороннем подходе президента Барака Обамы при решении США ряда острых международных вопросов.

Именно под эгидой ООН²⁸⁹ северные страны первоначально приобрели большой опыт миротворческой деятельности и заработали общепризнанный авторитет «беспристрастного посредника» (поскольку у них нет отягощающего колониального прошлого, их не подозревают в скрытых политико-экономических целях и намерениях). К тому же северные страны известны своими беспрецедентно высокими расходами на официальную помощь развитию (около 1% своего ВВП!) и имеют международную репутацию эффективных арбитров. Однако в последнее десятилетие их активность в этой сфере стала всё чаще реализовываться через евроатлантические структуры.²⁹⁰

Руководство стран Севера стало активно выступать за наделение европейских государств большими миротворческими полномочиями, в особенности, в рамках НАТО, которые были обозначены на Мюнхенской конференции в феврале 2009 г. Кроме расширения географической сферы (Албания, Сьерре-Леоне, Македония, Кот-д'Ивуар, ДРК, Босния и Герцеговина), изменился, как уже отмечалось, характер этих акций. К тому же значимость старых «горячих точек» (последствия войн в бывшей Югославии) существенно сократилась, тогда как роль новых (Ирак, Персидский залив, Афганистан) увеличилась. Возросло количество таких гуманитарных операции по оказанию помощи как в Дарфуре/Чаде и Сомали.

Для северных стран в постбиполярный период наиболее значимым этапом миротворческой деятельности стали Балканы. Как считают в северных столицах, этот субрегион остается проблемным и требует дальнейших международных усилий. С 1999 г. (после завершения операции НАТО «Союзническая сила») северные страны-члены альянса участвовали в управлении Косово. Для северян было крайне важно, что ввод военного контингента НАТО KFOR - Международных сил, ответственных за обеспечение стабильности в Косово - и переход края под управление ООН были осуществлены на основании Резолюции 1244 СБ ООН от 10 июня 1999 г. В 2008 г. страны Севера признали независимость самопровозглашенного Косова и с тех пор принимают активное участие в построении там функционирующей государственности.

В Скандинавии и Финляндии поддержали (на встрече на высшем уровне в Салониках в июне 2003 г.) готовность Евросоюза усилить меры, направленные на

²⁸⁸ Деятельность РББР направлена на разработку единых процедур, нормативов подготовки личного состава и концепций оперативного и тылового обеспечения. Штаб-квартира РББР (Дания, казарма Хевельте) — от 4 тыс. до 5 тыс. военнослужащих. См.: Право и политика. 2001. №5. С. 19-20.

²⁸⁹ К середине 2009 г. в мире осуществлялось 18 миссий ООН, в которых было задействовано 78 тыс. военнослужащих, 11 тыс. полицейских и 2,5 тыс. наблюдателей. В этих миссиях совместно участвовало ещё 5800 международных гражданских служащих и 13000 местных служащих. 120 стран содействовали формированию этого персонала. Ежегодный бюджет для этих миссий составил более 7.1 млрд. долл. США. См.: International Organizations: Their Role in Conflict Management. Ed. by P.D. Thruelsen. Copenhagen, 2009. P. 38.

²⁹⁰ В середине 2010-х гг. миротворцев предоставляют 70 стран-членов ООН. Больше всего военнослужащих для действующих миссий ООН предоставили: Польша (1053 военнослужащих); Бангладеш (924); Австрия (858); Гана (782); Финляндия (768) и Норвегия (722). Из более, чем 60-ти операций, осуществленных ООН за всю свою историю, 50 были санкционированы после 1988 г. В зонах конфликтов в настоящее время под флагом ООН несут службу 110 тыс. «голубых касок». (http://www.unic.ru/news_inf/viewer.php?uid=34).

более тесное привлечение новых независимых государств Западных Балкан к процессу евроинтеграции.²⁹¹ Одновременно северяне присоединились к решениям ЕС, который взял на себя повышенную ответственность за международные операции на Балканах, включая Полицейскую миссию в Боснии и Герцеговине (EUPM), а также военную операцию в Боснии и Герцеговине («Алтея»), которая пришла на смену Международным силам по стабилизации (SFOR). К тому же северные страны (как в качестве стран-членов, так и стран-партнеров) принимали участие в менее масштабных операциях Евросоюза, где их вклад измерялся буквально несколькими десятками своих сотрудников. Так, Дания и Швеция участвовали в миссии «Фемида» в Грузии (2004-2008 г.), Швеция с 01.10.2008 г. направила 22 человек в состав наблюдательной миссии в Грузии.

Из всех северных стран заметно выделялась Дания своей политической и ресурсной поддержкой антитеррористической войны и кризисного курса Вашингтона. После прихода к власти коалиционного правительства во главе с социал-демократом П. Нюруп-Расмуссенем в сентябре 1994 г. Дания направила значительные воинские соединения в миротворческие контингенты на Балканы. В 2003 г. Дания под руководством США, в «коалиции желающих» приняла участие во вторжении в Ирак. В феврале 2007 г. премьер-министр А.Ф. Расмуссен сообщил, что датское участие в Ираке должно быть сокращено, и в августе того же года сухопутные силы были выведены из этой страны и заменены подразделением ВВС в составе четырех разведывательных вертолетов. В 2006 г. датские военнослужащие были введены в Афганистан в составе Международных сил содействия безопасности в Афганистане (ISAF). Эти союзнические усилия не остались незамеченными, что привело, в частности, к назначению датчанина Андерса Фог Расмуссена на пост генерального секретаря НАТО в 2007 г. Однако реальные достижения в обоих регионах явно не окупали масштабных усилий Дании, что вызвало открытое недовольство ведущих датских политических партий и широкого общественного мнения страны.

В послевоенный период Дания активно участвовала в 23 миротворческих операциях, где было задействовано суммарно более 44 тыс. военнослужащих, которые выполняли миротворческие задачи на Балканах, в Ираке, Пакистане, Македонии, Грузии, Таджикистане и на Ближнем Востоке. В 2000 г. в составе миротворческого контингента за пределами страны находилось около 1,5 тыс., из них в составе KFOR датский усиленный механизированный батальон, а также штабное и разведывательное подразделения общей численностью около 850 человек. Десять самолетов F-16 из тактического авиационного командования в составе группировки объединенных военно-воздушных сил – ОВВС НАТО принимали участие в операции альянса в бывшей Югославии.

Миротворческая политика Дании сформулирована в документах комиссии фолькетинга по вопросам обороны (во всех парламентах скандинавских государств существуют подобные структуры). Кризисное урегулирование здесь является прерогативой двух главных учреждений – министерства иностранных дел и министерства обороны, общее руководство и координацию которых осуществляет премьер-министр. Согласно внешнеполитической доктрине, принятой ещё в начале 90-х гг., Дания должна взять на себя роль активного игрока на международной арене. Реализации курса «активного интернационализма» способствовало образование новых независимых государств в ЦВЕ и Балтии, последние из которых рассматривались датским истеблишментом в качестве «сферы особых интересов

²⁹¹ Дания, добившаяся в Маастрихтском договоре оговорку о её неучастии в ОВПБ, постоянно выходила из миссий НАТО на Балканах после их перевода под управление ЕС.

Дании».²⁹² Участие Копенгагена в урегулировании на Балканах проходило в рамках инициативы «мир и стабильность» (FRESTA) – датской стратегии обеспечения мировой безопасности.

Миротворческая политика стала одним из пунктов межпартийного соглашения по строительству датских ВС на период 2004-2008 гг. В этом документе военно-политическое руководство Дании впервые официально обозначило географические рамки зон национальных интересов, ущемление которых «со стороны любых государств будет рассматриваться как попытка агрессии или угроза суверенитету Дании».²⁹³ Дальнейшее участие в миротворческой деятельности Евросоюза, как и интеграция Дании в ОВПБ/ОПБО, фактически были заблокированы ещё в результате оговорок, принятых на референдуме 1992 г., где датские избиратели отвергли условия Маастрихтского договора. Правда, позднее его, хотя и с исключениями, приняли,²⁹⁴ а после Ирландского/Дублинского компромисса на референдуме 1998 г. Копенгаген одобрил Амстердамское соглашение. Однако Дания не подписала соглашение Западноевропейского союза об обороне, и в целом власти скептически относятся к перспективе военно-политического объединения Европы. Реализуя т.н. «гибкую интеграцию», Дания участвовала в операциях НАТО на Балканах, но когда миротворческая миссия здесь была передана Евросоюзу, датские подразделения вышли из этой программы. Сейчас у Дании осталась одна штабная рота в Косово в составе 57 военнослужащих, меняющихся раз в полгода.

Участие Норвегии в миротворчестве принимало разные формы — от действий в ранге официального организатора переговоров, как, например, в Шри-Ланке и на Филиппинах, до спонсирования обходного канала связи для получения информации при обеспечении секретных переговоров, в частности, на Ближнем Востоке. Вместе с другими государствами и международными организациями норвежские посредники работали в таких странах, как Судан, Эфиопия, Эритрея, Сомали, Колумбия и Гватемала. В 2000 г. стороны, участвовавшие в шриланкийском конфликте, обратились к Норвегии за содействием в проведении мирного диалога. В результате содействия Осло, в 2002 г. правительство Шри-Ланки и организация «Тигры освобождения Тамил-Илама» заключили соглашение о прекращении огня.

С точки зрения фундаментальных политических установок Норвегии, применение силы до сих пор считалось нежелательной и крайней мерой.²⁹⁵ Намечившийся переход к однополярной системе привел Осло к признанию необходимости участия в миротворческих операциях, в том числе поддержки силовых операций США «по принуждению к миру», как это было в Сомали, бывшей Югославии и Афганистане. Это, в свою очередь, повлияло на эрозию традиционного норвежского атлантизма. Стремясь предотвратить распад эффективной и боеспособной структуры НАТО периода «холодной войны», норвежцы в прошлом неизменно выступали против расширения её функций, и особенно сферы

²⁹²Выделяют, в частности, следующие особенности, присущие датской внешней политике с начала 90-х гг.: 1) активизация сотрудничества в Балтийском регионе, как важная составляющая европейского направления внешней политики; 2) существенное увеличение доли военных средств для реализации внешней политики; 3) стремление к оказанию влияния на систему международных отношений посредством продвижения определенных международных норм и ценностей. См.: Danish foreign policy yearbook 2009. Ed. by N. Hvidt, H. Mouritzen. Copenhagen, 2009. P. 208.

²⁹³<http://www.um.dk/en/menu/ForeignPolicy/>

²⁹⁴В Дании граждане проголосовали на референдуме о вхождении в Европейский Союз в 1993 г. (о подписании Маастрихтского договора) лишь после обещаний правительства не переходить на евро. Дания отказалась от присоединения к единой европейской валюте по итогам референдума 2000 г.

²⁹⁵Впервые со Второй мировой войны норвежские боевые самолеты F-16 в Афганистане с 2002 г. выполняют не только задачи наблюдения и разведки, но и непосредственной авиаподдержки сил коалиции.

деятельности. Однако мало-помалу под воздействием геополитических перемен и уступая давлению Вашингтона, Норвегия смягчала свою прежнюю позицию.²⁹⁶ Опасность потери доверия ключевого союзника, по-видимому, представляется для руководства этой страны большей бедой, чем даже утрата некоего нового облика НАТО.

С принципиального одобрения стортингом использования ВС страны вне национальной территории (1994 г.) началось активное участие Осло в операциях по установлению и поддержанию мира на Балканах и Большом Ближнем Востоке (ББВ). Хотя нынешний внешний курс Норвегии проводится на достаточно прочной внутривластной консенсусной основе (опираясь на поддержку правящего левоцентристского блока, во главе с НРП), однако по его конкретным параметрам борьба между левыми и правыми политическими силами, судя по всему, будет сохраняться (первый генеральный секретарь ООН норвежец Трюгве Ли, такие приверженцы мирного посредничества как Хальвард Ланге, Йон Люнг и другие видные миротворцы-норвежцы, вряд ли могли предположить, что их мировоззренческие установки и политическое наследие будут так легко пересмотрены будущими поколениями).

Новая сфера деятельности национальных ВС привела к их глубокой и сложной перестройке, переориентации их стратегического планирования, изменению структуры и оперативного применения.²⁹⁷ Кроме того, определенную роль сыграл внутренний фактор – наличие многих эмигрантов, выходцев из конфликтных регионов. Наличие богатых нефтегазовых ресурсов и объектов по их переработке, как полагают в Осло, делает их страну особо «привлекательной» для международных террористических сетей.²⁹⁸

Норвегия участвовала фактически во всех миссиях ЕС (кроме постсоветского пространства): в бывшей Югославии в 2000 г., Косово в 2006-2007 гг., Боснии и Герцеговине – (БиГ) с 1 января 2003 г., Македонии с 15 декабря 2003 г. Примечательно, что Осло не приняло участия в миссии в Грузии (2004-2005 гг.) под кодовым наименованием «Господство права», которая была первой операцией на территории бывшего СССР, призванной продемонстрировать поддержку Евросоюзом «революции роз». Норвежцы благоразумно отсутствовали и в полицейской пограничной миссии EUBAM (2005-2006 гг.) между Молдавией и Украиной – фактически проводившей экономическую блокаду Приднестровья, которая провалилась после смены правительства на Украине летом 2006 г. Таким образом, для северных стран (не только членов Евросоюза, но и Норвегии) проблемы Западных Балкан являются не только конкретным направлением практического миротворчества в Европе, но главной сферой дальнейшего формирования ОВПБ/ОПБО.

Однако с середины 2000-х гг. Осло начало заметно сокращать присутствие своих военных в качестве миротворцев по линии НАТО и ЕС в кризисных регионах из-за нарастающей критики в стране неэффективности норвежской экономической помощи по линии ООН (8 млрд. норв. крон в 2009 г. – примерно 1 млрд. долл. США). Требования пересмотра линии «активного интернационализма» особенно усилились со стороны широкой общественности и некоторых политических сил (СЛП, «зеленых», феминистского движения) в период очередных парламентских выборов

²⁹⁶ <http://www.norden.org/da/analys-norden/tema/udenrigspolitik-i-forandring/norge-er-og-bliir-atlantisk>

²⁹⁷ См. подробнее: Skogan J.K. *Krisehåndtering: Opprinnelse, utvidelse og norsk forsvarsplanlegging*. Oslo, 2002. PP. 64.

²⁹⁸ В этой связи Осло постоянно предупреждает о возможности использования террористами оружия массового уничтожения, в том числе ядерного или радиоактивных веществ. (<http://www.odin.dep.no/europaportalen/english/>).

осенью 2009 г. Возросли опасения угрозы терроризма в связи с участием национальных ВС в операциях в Ираке, и особенно Афганистане.

В настоящее время только около 600 норвежских военнослужащих участвуют в операциях за рубежом. Это самый низкий уровень с тех пор, как Норвегия 30 лет назад направила своих военнослужащих в составе сил ООН в Ливан. Если в 90-х годах за рубежом находилось около 2 тыс. солдат и офицеров, то в начале XXI в. их число сократилось и составило немногим более 1 тыс. Так, примерно 500 норвежских военнослужащих в Косово были заменены небольшим вертолетным подразделением при поддержке примерно 100 чел. техперсонала.²⁹⁹

Усиление координации миротворческой политики стран Северной Европы (в частности, в операциях на Балканах) происходит на уровне субрегионального сотрудничества министров иностранных дел и министров обороны северных стран. Норвегия и Швеция предоставили, как известно, военный и гражданский персонал для проведения операций ЕС по преодолению кризиса в БиГ и Македонии. Норвегия, несмотря на то, что она не является страной-членом ЕС, оказывала значительную финансовую помощь государствам Западных Балкан.³⁰⁰

Активизация миротворческой политики Швеции происходила в рамках общих изменений национальной оборонной и политики обеспечения безопасности. Много позже после падения Берлинской стены социал-демократами (СДРПШ), Партией Центра и христианскими демократами совместно было решено упразднить понятие нейтралитета в геополитическом контексте. Хотя теперь в эту формулу вкладывается только неприсоединение, проблема состоит в том, как неприсоединение к союзам совместить с углублением сотрудничества Швеции в области обороны и безопасности в рамках ЕС и расширением её связей с НАТО. Министр иностранных дел Карл Бильдт в своем внешнеполитическом заявлении 2009 г. чётко заявил, что «политика безопасности Швеции остается неизменной».³⁰¹ Сегодня подразделения шведских ВС и ОВС НАТО проводят совместные учения в северной провинции Норрботтен. Швеция на практике подключается к структурам НАТО, а в Афганистане шведские военнослужащие сейчас ведут боевые действия под непосредственным командованием Североатлантического альянса. Общенациональная дискуссия по вопросам политики безопасности в последние годы практически идёт только по одному вопросу – об Афганистане. Поскольку отражение внешнего нападения перестало быть главной задачей шведских ВС, сокращение своего военного потенциала Стокгольм компенсирует участием в международных миротворческих операциях, что стало фактически основной задачей национальных ВС, и все более приближает их к стандартам НАТО.³⁰²

В Швеции парламентский процесс связан с ежегодным одобрением риксдагом ассигнований и утверждением деятельности экспедиционных подразделений национальных ВС, а партии правоцентристской правящей коалиции, исходя из своих внутривнутриполитических потребностей (особенно для борьбы с оппозиционной СДРПШ), вынуждены поддерживать участие своей страны в операции в Афганистане. В этой

²⁹⁹<http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/About-the-Ministry/Minister-of-Foreign-Affairs-Jonas-Gahr-S/Speeches-and-articles/2005/Afghanistan-and-Iraq-Norwegian-military-and-civilian-contributions.html?id=420709>

³⁰⁰В 2005 г. Норвегия выделила 750 млн. норв. крон (примерно 93 млн. евро) на осуществление поставленных целей в западнобалканском регионе. В 2006 г. размер норвежской помощи остался на том же уровне. Эти средства идут главным образом на поддержку процесса реформирования, мерам демократизации, созданию институтов регулирования, а также на цели развития. Гуманитарная помощь нацелена на работы по разминированию и решение проблемы беженцев, внутренних беженцев и наиболее уязвимых социальных и возрастных групп - дети, пожилые и инвалиды.

³⁰¹<http://www.norden.org/da/analys-norden/tema/udenrigspolitik-i-forandring/bakvaegen-in-i-nato>

³⁰²<http://www.sweden.gov.se/>

связи шведские политики рассматривают Евросоюз как важный элемент национального внешнеполитического курса страны, содействующий реализации её национальных интересов.

Хотя Швеция и раньше широко пользовалась авторитетом международного посредника и общепризнанного миротворца, после присоединения страны к ЕС в 1995 г. у Стокгольма расширились возможности глобального участия в миротворческих акциях через структуры Евросоюза и евроатлантические механизмы. Летом 2009 г. с учетом конфликта в Закавказье в августе 2008 г. риксдаг принял так называемую Декларацию о взаимной солидарности, где было зафиксировано, что Швеция не останется в стороне от конфликтов, которые будут касаться стран ЕС. Шведские элитные военные подразделения приняли участие в операции по урегулированию кризиса в Косово. Одна из таких частей — Силы быстрого реагирования (450 человек) – была подготовлена в центре ВС Швеции в г. Альмнесе. На территории бывшей Югославии шведские подразделения (помимо войск в составе североευропейского батальона в Македонии с февраля 1993 г. и батальона в сводной бригаде Польши и северных стран в Боснии с октября 1993 г.) находились также в Косово.

Позиция Финляндии по вопросам миротворческой деятельности основывается на приверженности страны идеям построения более безопасного, равноправного и справедливого мира с опорой на ООН и тесном сотрудничестве с Евросоюзом. Хотя Финляндия, как и Швеция, проводит политику неприсоединения, в современных доктринальных документах Суоми говорится, что ее курс может быть «скорректирован» в случае изменения геополитической ситуации.³⁰³ Хельсинки продолжает рассматривать ООН как ключевой орган по поддержанию мира, и считает необходимым уделять особое внимание обеспечению раннего предотвращения конфликтов, устранению их коренных причин.³⁰⁴ Дебаты в Финляндии по вопросам миротворчества проходят спорадически и носят достаточно реактивный характер, так как в ней отсутствуют такие обязывающие парламентские процедуры, как, например, в Швеции и ФРГ. К тому же финский миротворческий вклад тесно связан с решениями, принимаемыми в этих державах. Официальный Хельсинки выступает за проведение миротворческих операций совместно с НАТО и ЕС, укрепление роли ОБСЕ в вопросах европейской безопасности, расширение взаимодействия ЕС с Советом Европы и другими региональными институтами.³⁰⁵

Небольшая даже по меркам малых стран Исландия намерена не отставать от своих традиционных партнеров, и продолжает номинально участвовать в некоторых важных зарубежных миротворческих операциях. В стране, где отсутствуют регулярные ВС, составлен список из 100 добровольцев (полицейские, врачи, инженеры, спасатели) для подобных миссий. Как активный член ООН Исландия выдвинула свою кандидатуру и была поддержана братскими странами Северной Европы в качестве непостоянного члена Совета Безопасности ООН на 2009-2010 гг.³⁰⁶

³⁰³http://www.virtual.finland.fi/Foreign_Policy/

³⁰⁴ Всего миротворческих операций в 2010 г. было 17: 5 в Азии (Кашмир и Тимор плюс три ближневосточных - в Ливане, на Голанских высотах и Палестине), 1 - в Западном полушарии (Гаити), 3 - в Европе (Косово, Грузия и Кипр) и 8 - в Африке (Дарфуре, Бурунди, ДРК, Западная Сахара, Кот-д'Ивуар, Либерия, Судан, урегулирование между Эритреей и Эфиопией). Большинство наблюдателей едины во мнении - обстановка в этих зонах противостояния к лучшему почти не менялась. Вокруг Косово, в Грузии, в Палестине, Ливане, Судане ситуация даже обострилась.

³⁰⁵http://www.redstar.ru/2004/06/01_06/3_04.html

³⁰⁶<http://www.mfa.is/ministry/ministry>

На Большом Ближнем Востоке северные страны, действуя в согласии со своими стратегическими союзниками США, НАТО и ЕС, демонстрируют при этом и собственные позиции по узловым вопросам миротворчества. Хотя в этом обширном регионе наиболее активно и масштабно действует Североатлантический альянс, из миротворческих акций ЕС наиболее успешной стало проведение с 2008 г. в Аденском заливе у побережья Сомали морской военной операции «Аталанта». Помимо стран-членов Евросоюза в число её участников вошла Норвегия, а с апреля 2010 г. эта операция перешла под командованием Швеции, которая взяла на себя руководство всеми подразделениями стран участниц.³⁰⁷ Дания участвует в миссии ЕС содействия подготовке сотрудников правоохранительных органов в Ираке (с 2005 г.), Норвегия – в полицейской миссии в Палестине (с 2005 г.) и полицейской миссии в Афганистане (с 2007 г.).

Страны Северной Европы (как на государственном, так и на общественном уровнях) в последнее время фактически перессорились со всеми сторонами арабо-израильского конфликта. Дания оказалась в центре внимания радикальных исламистов из-за громкого скандала вокруг карикатур на пророка Мухаммеда, которые были опубликованы газетой «Ulland-posten» в 2005 г.³⁰⁸ Официальный Копенгаген резко осудил власти Израиля за чрезмерное применение силы в ходе войны в Ливане, против «Хезболла» в секторе Газа, а также при инциденте с «флотилии свободы».³⁰⁹ Аналогичный датскому карикатурному скандалу инцидент произошел в соседней Швеции.³¹⁰ Особое негодование израильских СМИ вызвал опубликованный 7 декабря 2009 г.³¹¹ проект резолюции Евросоюза, разработанный по инициативе председательствующей в Евросовете Швеции, согласно которому ЕС не признает присоединение к Израилю восточного Иерусалима и считает его столицей палестинского государства³¹². Позднее дипломатические разногласия между Израилем и Швецией продолжались на фоне скандала после публикации в шведской газете «Aftonbladet» 17 августа 2009 г.³¹³ Нечто подобное произошло и с

³⁰⁷ Министр обороны С. Тольфорс заявил, что Швеция использует минный заградитель «Carlskrona» (второй по величине корабль своих ВМС) в качестве военно-штабного и корабля сопровождения. Вклад Стокгольма в борьбу с пиратами дополняет самолет шведской береговой охраны «Dash 8». ([http://www.sr.se/cgi-](http://www.sr.se/cgi-bin/International/nyhetssidor/amnessida.asp?programID=2103&Nyheter=0&grupp=6685&artikel=3250362)

[bin/International/nyhetssidor/amnessida.asp?programID=2103&Nyheter=0&grupp=6685&artikel=3250362](http://www.sr.se/cgi-bin/International/nyhetssidor/amnessida.asp?programID=2103&Nyheter=0&grupp=6685&artikel=3250362)).
³⁰⁸ Хотя в целом датская позиция по вопросу о карикатурах остается неизменной, в феврале 2010 г. газета «Politiken» достигла с потомками пророка Мухаммеда - из 8 стран и территорий, которые представляют почти 95 тыс. человек, соглашения об урегулировании конфликта. Однако, как заявил главный редактор «Politiken» Т. Сейденфаден, газета не отказывается от права печатать карикатуры и извиняется не за их перепечатку, а лишь за оскорбление, нанесенное некоторым мусульманам. Другие датские СМИ резко высказались против этого компромисса.

³⁰⁹ На Севере Европы негативно отреагировали на убийство в январе 2010 г. в Дубае, группой сотрудников израильских спецслужб М.аль-Мабхуха (руководителя боевого крыла ХАМАС), которые использовали для прикрытия своей операции паспорта граждан ряда стран-членов ЕС. В Копенгагене, Стокгольме и Осло состоялись антиизраильские демонстрации, после военной операции по задержанию турецких кораблей «акции свободы» в июне 2010 г.

³¹⁰ В августе в 2007 г провинциальная газета «Norikes allehandla» напечатала часть триптиха художника Л. Вилькса – рисунок, на котором пророк Мухаммед изображен с собачьим телом.

³¹¹ <http://www.norden.org/da/analys-norden/aeldre-artikler/israel-och-hamas-ger-persson-problem>

³¹² [http://www.sr.se/cgi-](http://www.sr.se/cgi-bin/International/nyhetssidor/amnessida.asp?programID=2103&Nyheter=0&grupp=6685&artikel=3282301)
[bin/International/nyhetssidor/amnessida.asp?programID=2103&Nyheter=0&grupp=6685&artikel=3282301](http://www.sr.se/cgi-bin/International/nyhetssidor/amnessida.asp?programID=2103&Nyheter=0&grupp=6685&artikel=3282301)

³¹³ В статье говорилось, что израильские солдаты изымали внутренние органы убитых палестинцев для продажи. ([http://www.sr.se/cgi-](http://www.sr.se/cgi-bin/International/nyhetssidor/amnessida.asp?programID=2103&Nyheter=0&grupp=6685&artikel=3113804)
[bin/International/nyhetssidor/amnessida.asp?programID=2103&Nyheter=0&grupp=6685&artikel=3113804](http://www.sr.se/cgi-bin/International/nyhetssidor/amnessida.asp?programID=2103&Nyheter=0&grupp=6685&artikel=3113804)).

Норвегией, когда летом 2008 г. норвежский дипломат сравнил операцию ВС Израиля в секторе Газа с Холокостом.³¹⁴

Северяне живо откликнулись на принятие Резолюции 1973 Совета Безопасности ООН от 17 марта 2011 г. (Россия воздержалась во время голосования), предусматривавшую проведение международной военной операции для защиты населения Ливии от действий режима Муаммара Каддафи.³¹⁵ В восьмую годовщину ввода американских войск в Ирак³¹⁶ (19 марта 2011 г.) западные державы начали проведение масштабной военной акции в Ливии. Позже структуры НАТО взяли на себя командование этой военной операцией, которая получила название «Одиссея. Рассвет». Хотя в целом, общество в северных странах по этому вопросу было в достаточной степени разделено и реагировало неоднозначно, руководство Дании и Норвегии сразу заявило о своем присоединении к коалиции западных держав. Каждая из этих стран выделила по 6 самолётов F-16 для блокирования ливийских ВВС. Их представители неоднократно подчеркивали, что эти подразделения не будут участвовать в нанесении бомбовых ударов. После первого воздушного налета сил международной коалиции на штаб-квартиру М. Каддафи в Триполи Ливийское госинформантство (JANA) заявило о том, что авиаудар был нанесен силами датских ВВС и в адрес Дании были выдвинуты обвинения в проведении «разнузданной антиисламской политики».³¹⁷

После некоторой паузы о готовности присоединиться к военной операции против режима М. Каддафи заявило руководство Швеции. Риксдаг 1 апреля 2011 г. одобрил предложение правительства³¹⁸, а уже 3 апреля восемь шведских истребителей «JAS 39 Gripen» прибыли в Италию (плюс наземный персонал около 250 человек). Они находятся теперь под командованием НАТО и используются для обеспечения бесполётной зоны над Ливией.³¹⁹ Тот факт, что шведы в последнее время тесно координируют с НАТО свои усилия, а теперь ещё сотрудничают в рамках военной операции в Ливии, говорит, по меньшей мере, о том, что атлантический вектор шведской политики усиливается. Некоторые наблюдатели также отмечали, что шведы заодно пытаются прорекламирровать свои боевые самолеты в боевых условиях перед тендером в Индии.

Только Финляндия ограничилась, таким образом, несиловыми мерами воздействия на режим М. Каддафи.

Помимо атлантической солидарности (хотя некоторые союзники - Германия, Бельгия, Португалия - заняли особую позицию и отказались участвовать в операции)

³¹⁴<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article3578213.ece>

³¹⁵Как отмечалось в редакционной статье «Независимой газеты»: «Налицо тенденция, вызывающая усиливающееся опасение. Вмешательство в гражданские войны и этнонациональные конфликты в тех или иных странах возводится в ранг нормы международного права как правомерная гуманитарная интервенция. Но служит целям создания удобных режимов либо даже перекройки географической карты». (http://www.ng.ru/editorial/2011-03-22/2_red.html).

³¹⁶В 1983 г. США ввели войска в Гренаду, 1987 - бомбили Ливию, 1989 - ввели войска в Панаму. В 1990 г. – в район Персидского залива. В 1999 г. - бомбили Югославию, 2001 ввели войска в Афганистан, 2003 в Ирак, а в 2011 снова бомбили Ливию.

³¹⁷<http://www.kommersant.ru/doc/1609220#t47083011>

³¹⁸Шведские военные впервые за полвека участвуют в реальных боевых действиях. До этого подобное происходило в ходе кризиса в Конго в 1961–1963 гг. В пользу этого исторического постановления риксдага проголосовали «за» 240 депутатов, «против» высказались 18, пятеро воздержались. Участие в операции лоббировали УКП, Народная партия - либералы, СДРПШ, против него высказались представители ЛП, зеленые, Шведские демократы.

³¹⁹Шведские истребители не будут участвовать в нанесении ракетно-бомбовых ударов по позициям войск, лояльных ливийскому лидеру М. Каддафи. Это было одно из условий, выдвинутых во время голосования шведскими социал-демократами. (<http://www.dn.se/nyheter/varlden/formell-forfragan-om-gripenplan>; <http://www.dn.se/nyheter/varlden/sveriges-deltagande-klart-sedan-forra-veckan>); (<http://www.dn.se/nyheter/politik/reinfeldts-overenskommelse-med-s-uppror-smapartier>).

это решение Осло и Копенгагена было продиктовано мандатом ООН, а также получением юридически закреплённого согласия от некоторых арабских и африканских стран. Кроме того, важную роль сыграли гуманитарные соображения – прекращения внутреннего кровопролития в Ливии, необходимость выполнения Резолюции 1973 СБ ООН, отказ НАТО от проведения сухопутной операции.³²⁰ К тому же северяне присоединились к своим ведущим союзникам в Европе (Великобритании, Франции, Италии), желающим с разной интенсивностью усилить свою роль в ключевом субрегионе, попытаться отрегулировать миграционные потоки с ББВ, решить некоторые внутренние проблемы, продемонстрировать свою дееспособность во внешнеполитической области и сфере безопасности.

Специфика датско-ливийских отношений, очевидно, не играла существенной роли при принятии решения об участии Копенгагена в операции «Одиссея. Рассвет». Так, М. Каддафи в 2006 заявил: «Ливийцы не знают Данию, они не могут ненавидеть Данию. Они знают Италию, и они ненавидят Италию». Далее он «доходчиво» разъяснил: «Утверждается, что протестующие (ливийцы – прим. К.В.) собирались убить консула и его семью, когда они атаковали итальянское посольство в Бенгази. Эти протестующие не собирались бить по Дании, потому что они и понятия не имеют о Дании».³²¹ Копенгаген участвует в ливийской операции, по-видимому, чисто по политическим причинам, опасаясь «эффекта домино» на ББВ.³²² А министр обороны Дании Гитте Лиллелунд Бек выразила искреннюю надежду на то, что успех операции позволит привлечь Муамара Каддафи к суду.³²³

Мотивы решения Осло об участии в операции против режима Каддафи, скорее всего, гораздо прозаичнее и связаны с углеводородными природными ресурсами Ливии, к которым норвежские энергетические компании («Statoil Gidro», «Clamp On», «IPRES Norway», «Dresser Rand», «Nature Technology Solution»)³²⁴ присматривались давно и хотят иметь доступ после завершения кризиса. Некоторые политики (например, П. Эйде из Социалистической левой партии), а также ряд экспертов (К.В. Харпвикен из Института исследований проблем мира в Осло, Б.У. Утвик, Я. Эгелан, С. Ульрикен из Норвежского института внешней политики (НИВП)) справедливо отмечали, что военная операция стран НАТО в Ливии может перерасти в очередное тупиковое противостояние, а руководство западных держав так и не приняло в расчет драматичные итоги югославской, иракской и афганской кампаний.³²⁵

Военные подразделения северных стран принимают участие в международных коалиционных силах в других взрывоопасных очагах на ББВ. В разное время в Ираке краткосрочно присутствовали: Дания — 550 (с апреля 2003 по декабрь 2007 г.), Норвегия — 150 (с июля 2003; основной контингент выведен в июне 2004 – только 14 штабных офицеров, оставшаяся часть возвратились на родину в августе 2006 г.), Исландия — 2 (с мая 2003 г выведены)³²⁶ военнослужащих. Военные потери понесла

³²⁰<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article4064527.ece#xtor=RSS-3>

³²¹Муаммар Каддафи: Золотые слова. (<http://newtimes.ru/articles/detail/35067>).

³²²<http://www.b.dk/globalt/gaddafi-langer-ud-efter-danmark>; См., подробнее:

<http://www.b.dk/tagged/Muammar%20Gaddafi>

³²³<http://www.interfax.com.ua/rus/main/63843/>

³²⁴См., например, обширный список норвежских компаний – участников семинара в ИМЭМО РАН, специализирующихся в этой сфере: http://www.imemo.ru/ru/conf/2010/031110_2.pdf

³²⁵<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article4068313.ece#xtor=RSS-3>;

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article4068261.ece#xtor=RSS-3>;

<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article4067910.ece#xtor=RSS-3>;

<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article4067910.ece#xtor=RSS-3>

<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article4066872.ece#xtor=RSS-3>

³²⁶<http://pwhce.org/willing.html>

только Дания – 7 погибших.³²⁷ Опубликованные документы скандального сетевого проекта «WikiLeaks» свидетельствуют, что руководство Исландии поддержало вторжение США в Ирак в 2003 г. в надежде на то, что США не уйдут с базы в Кефлавике.³²⁸ Эвакуация базы состоялась в 2006 г., что только усилило последующий финансово-экономический кризис для этой островной страны.

Наиболее сложная ситуация сейчас сохраняется в Афганистане, где миротворческие миссии северных стран присутствуют с 2001 г.³²⁹ «Когда европейские правительства принимают решения о посылке своих войск в Афганистан, речь идет не только о предотвращении террористических нападений на европейские столицы, для чего надо не дать «Талибану» вновь захватить эту страну. На карту в Афганистане поставлена судьба трансатлантического альянса, энергетическая безопасность и независимость Европы»,³³⁰ - откровенно отмечал Генеральный секретарь НАТО датчанин А. Ф. Расмуссен.

Из северных стран самый большой контингент в ISAF, действующих под эгидой НАТО (всего около 120 тыс. военнослужащих, из них 78 тыс. США, 9,5 тыс. у Великобритании, 3,8 тыс. у ФРГ), у Дании – 750 солдат и офицеров, Швеции - 485, Норвегии – 470, Финляндии – 95, Исландии – 4.³³¹ Количество погибших в начале апреля 2011 г. составило: Дания – 40, Норвегия – 10, Швеция – 5, Финляндия – 2.³³² Помимо этого, есть жертвы среди граждан северных стран из неправительственных и гуманитарных организаций, журналистов.

Усиление боевых действий в 2009-2010 гг. привело к обостренным дебатам в северных странах (как и в большинстве из 44 государств-участниц) относительно их вклада и перспектив урегулирования в Афганистане. Общественность скандинавских государств и Финляндии хотела бы видеть в находящихся там своих военных, прежде всего, помощников в восстановлении этой многострадальной страны, а не только участников боевых действий.

Датский воинский контингент был направлен в состав ISAF в 2001 г., как уже отмечалось выше, решением тогдашнего премьер-министра Андерса Фога Расмуссена, видевшего в этом шаге, главным образом, подтверждение «особых связей» с США.³³³ Этот курс стал проводить его преемник Ларс Лёке Расмуссен (с 2009 г. по н.в.). После того, как президент США Барак Обама принял решение усилить военное давление на «Талибан», в датских дебатах появилась тема «гражданско-военной стратегии выхода» (exit-strategi) из этого конфликта. В ноябре 2009 г. руководство СДПД заявило о своей готовности выйти из правящей коалиции после сообщения о том, что афганскому правительству собираются передать ответственность за крайне опасную «зеленую зону» в провинции Гильменд, где оперировали датские военнослужащие. Все партии согласились с тем, что афганцам следует передать полную ответственность за обеспечение безопасности своей страны в течение двух лет. А руководство СДПД заявило, что эта передача должна начаться после осуществления датской стратегии выхода из Афганистана. Другая оппозиционная партия – Радикальная Венстре – была согласна с такой

³²⁷ <http://www.antiwar.com/casualties/>

³²⁸ <http://www.norden.org/da/analys-norden/tema/udenrigspolitik-i-forandring/forvirret-smaanasjon-i-en-stor-verden>

³²⁹ Северные дипломаты издавна занимают высокие позиции в международных структурах семьи ООН. Так, швед Стаффан де Мистура назначен в январе 2010 г. новым представителем генерального секретаря ООН в Афганистане, он сменил на этом посту норвежца К. Эйде.

³³⁰ The Guardian. 11.12.2009

³³¹ International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures. W., 2010. P. 1-3.

³³² Текущие потери ВС США – 1529, Великобритании – 362 человека.

(<http://www.icasualties.org/OEF/Index.aspx>).

³³³ Schmidt S. Afghanistan: Organizing Danish Civil-military Relations. København, 2009. P. 19-20.

перспективой. Социалистическая Народная партия, которая постоянно выступала против военного участия Дании в Афганистане, также одобрила скорейший вывод датского контингента. Партия, которая постоянно оказывает поддержку правоцентристскому коалиционному (Венстре, Хейре) правительству меньшинства – Датская народная партия, - напротив, выступает за полновесное военное присутствие. После интенсивных межпартийных переговоров всё же удалось сохранить правящую коалицию, но этим партиям все труднее следовать общей линии.³³⁴

Несмотря на то, что датские подразделения в ISAF были сосредоточены в провинциальной команде реконструкции (PRT) провинции Гильменд под командованием Великобритании,³³⁵ активных боевых действий они не вели. Власти и общественность рассматривали события в Афганистане в основном через призму потерь национального контингента и чрезвычайных происшествий. Так, большой общественный резонанс вызвала передача датским спецназом в Кандагаре в 2002 г. 31 афганского боевика представителям ВС США. Эти пленные были переведены в печально известный лагерь в Гуантанамо.³³⁶ В марте 2010 г. Афганистан посетила министр иностранных дел Лене Эсперсен, которая во время беседы с афганским президентом Х. Карзаем заявила, что Дания будет сворачивать свое военное присутствие с перспективой вывода войск уже в 2011 г.³³⁷ Она же обнародовала 23 февраля 2011 г. новый план по оказанию помощи Афганистану, озаглавленный «Гильменд 2011-2012». Этот документ был выработан правительством на основе межпартийного соглашения с Народной партией, СДПД и другими партиями. В данный план входят: 1) оптимизация военной деятельности датских войск; 2) акцент на обучение местных сил безопасности; 3) увеличение материальной помощи Афганистану. Как ожидается, во второй половине 2012 г. военный контингент Дании в Афганистане сократят с нынешних 750 человек до 650 человек. К концу 2014 г. Копенгаген планирует полностью вывести весь свой контингент, однако продолжит принимать активное участие в оказании социально-экономической помощи, которая пойдет на содействие общей стабилизации, повышение уровня жизни и образования афганцев.³³⁸

Норвегия также прошла несколько этапов участия в афганском урегулировании. Так, исследователь из НИВП Х. Люрос насчитал четыре: 1) фазу принятия решения: сентябрь-декабрь 2001 г.; 2) консенсусную стадию легитимизации: 2002-2007 гг.; 3) проблемный период: 2008-2009 гг.; и 4) пору переоценки: 2009–2010 гг.³³⁹ В последнее время норвежские власти стали невольными заложниками стратегии Барака Обамы: ведь после присуждения американскому президенту Нобелевской премии мира и заявлений о крепнущей атлантической солидарности, Норвегия, скорее всего, будет в числе последних стран, чьи войска покинут Афганистан. В 2010 г. норвежский стортинг выделил

³³⁴ Stepputat F., Staun J. *Civil-militært samarbejde i internationale operationer – et dansk perspektiv*, DIIS. København, 2010. PP. 17-21.

³³⁵ Schmidt S. *Afghanistan: Organizing Danish Civil-military Relations*. København, 2009. P. 19-20.

³³⁶ Позднее один из пленников потребовал от датского правительства компенсацию, утверждая, что американцы, которым его передали датчане, подвергали его пыткам. Тогдашний глава МИД Дании Пер Стиг Меллер отверг требования о проведении расследования, заявив, что «датское правительство неоднократно отмежевывалось от всех форм пыток, так что расследовать нечего». Военные эксперты Дании потребовали провести независимое расследование в связи с негуманным обращением с пленными, которые были захвачены датчанами в Афганистане, а затем подвергались пыткам в американских лагерях, сообщали СМИ.

³³⁷ <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article3822062.ece#xtor=RSS-3>

³³⁸ <http://www.apsny.ge/2011/pol/1298756394.php>

³³⁹ Lurås H. *Norge i Afghanistan – bakgrunn, retorikk, fortsettelse*. Oslo, 2009. S. 7-35.

дополнительно 188 млн. норв. крон на военную операцию в Афганистане (увеличение на 15%), причём это предложение правительства было поддержано всеми политическими партиями.³⁴⁰

Высокопоставленный норвежский дипломат Кай Эйде опубликовал осенью 2010 г. книгу «Большая игра в Афганистане», которая напомнила о постоянстве курса Соединенных Штатов на ББВ. К. Эйде был до 2010 г. главным представителем ООН в Афганистане и имел постоянный доступ к высшему руководству НАТО, США и афганским лидерам. Он очень искреннее и весьма критично описывает неудачи действий Вашингтона в регионе. Легко понять, пишет норвежский дипломат, что все другие страны, которые помогают вести войну и узаконивают эту операцию в Афганистане, «в значительной степени ограничены линией американской администрации, которая руководствуется своими сверхдержавными целями».³⁴¹

Осенью 2010 г. случился неприятный инцидент, связанный с норвежским батальоном «Телемарк», в котором военнослужащие публично использовали воинственную атрибутику викингов (шлемы, цепи с черепами и проч.).³⁴² Хотя это подразделение входит в состав Группы провинциальной реконструкции (PRT), основная цель которой, состоит в обеспечении восстановления мирной жизни в провинции Фарьябад, боевой дух батальона «Телемарк» деформировался, как отмечалось в СМИ, в нехарактерный для скандинавов милитаризм. У общественности страны появились опасения, что норвежские военные, призванные заниматься подготовкой местных органов правопорядка и обеспечивать работу международных организаций по реконструкции и развитию, неправомерно применяли оружие в районе Маймана в декабре 2009 г., в районе Громак в январе 2010 г., неправомерно допустили гибель мирных афганских жителей.³⁴³ Норвежские власти в лице министра обороны Г. Фарему и командующего ВС страны Х. Сюнде заявили, как их коллеги-датчане, о проведении тщательных расследований этих фактов.

Швеция вносит свой вклад в ISAF с 2002 г. Ее контингент (500 военнослужащих на начало 2010 г.) с весны 2006 г. расположен на сравнительно безопасном севере вокруг г. Мазари-Шариф, где входит в одну из пяти PRTs и Региональный центр - Север (RC-N). Кроме того, шведы укомплектовали чиновниками Национальную структуру, расположенную в Кабуле, а также своими четырьмя военнослужащими в ОАЭ формируют часть Национального элемента поддержки.³⁴⁴

Решение Стокгольма об участии в этой операции было принято на основе широкого соглашения между партиями правительственной правоцентристской коалиции и левой оппозиции. Эту договоренность удалось сохранить, однако, как и в других северных странах, межпартийные противоречия обострились. Риксдаг в конце 2010 г. продлил еще на год мандат шведских миротворцев в Афганистане, «против» голосовали депутаты Левой партии и «зеленые».³⁴⁵ Итоги очередных парламентских выборов 2010 г. в Швеции свидетельствовали об ослаблении правоцентристской правящей коалиции и её поддержки миссии в Афганистане. Как отмечают противники правительственной линии, шведские военные используют там

³⁴⁰<http://www.norwaypost.no/content/view/23398/26/>

³⁴¹<http://www.norden.org/da/analys-norden/tema/udenrigspolitik-i-forandring/norge-er-og-bliir-atlantisk>

³⁴²<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article3842661.ece#xtor=RSS-3>

³⁴³<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article3484281.ece>

³⁴⁴ Afghanistan's hard summer: the impact on European troops contributing nations. Ed. by T. Archer, The Finnish institute of international affairs. Briefing Paper. № 43. Helsinki, 2009. PP. 12-13.

³⁴⁵<http://www.nordeurope.kp.ru/daily/24416/588576/>

вдвое больше средств, чем те, которые идут на гуманитарные цели и помощь развитию.³⁴⁶

Будущее шведской миссии в Афганистане оказалось в центре бурных общенациональных дебатов в связи с гибелью шведского военнослужащего К. Валина в октябре 2010 г. Результатом стало заключение компромиссного соглашения лидера оппозиционной СДРПШ Моны Салин с консервативным правительством Ф. Райнфельдта о возвращении национального контингента к 2014 г. Хотя не ясно, кто будет руководить социал-демократами в будущем, тем не менее, понятно, что следующий лидер СДРПШ будет играть решающую роль в шведской политике безопасности. Маятник общественных настроений в стране качнулся в пользу вывода национального контингента из Афганистана. Так, по опросу, проведенному SIFO (Национальный институт исследования рынка) в октябре 2010 г., 47% высказались «за» и только 36% «против».³⁴⁷ Как и в других странах-членах коалиции, для поддержания боевого духа шведского контингента используются разнообразные средства: информационное сопровождение, посещение военнослужащих высокопоставленными должностными лицами (премьер-министром, министрами обороны и иностранных дел³⁴⁸), членами королевской фамилии.³⁴⁹

Вклад Финляндии в операцию ISAF также увеличился. Первоначально в 2002 г. финский отряд состоял из 50 человек, но после того, как кампания стала вестись под командованием НАТО и мандат ISAF был расширен, финский контингент увеличился до 110 военнослужащих. В августе 2009 г. их количество возросло еще на 100 человек.³⁵⁰ Миссия Финляндии сосредотачивается в PRT, действующей под г. Мазари-Шариф и возглавляемой Швецией. В своем участии в афганской операции официальный Хельсинки видит важную часть финской политики безопасности. По словам министра обороны Юри Хякямяэса, Финляндия, Швеция и Норвегия усилят «северное сотрудничество» в деле подготовки афганской армии, однако, это не приведет к тому, что у финского контингента появится собственная зона ответственности.³⁵¹

Перед парламентскими выборами в Афганистане в августе 2009 г. Финляндия увеличила свои миротворческие силы почти на 100 %, чтобы обеспечить их успешное проведение. Однако разочаровывающие результаты этих выборов и неспособность почти на протяжении года сформировать правительство президентом Х. Карзаем, увеличили в Суоми число тех, кто приводил доводы в пользу сокращения миссии. Это вызвало самые острые дебаты относительно того, не является ли Финляндия «участником войны» в Афганистане. Авторитетный экс-министр внешней торговли и развития П. Вяйрюнен заявил, что финские подразделения должны быть выведены в течение следующего избирательного периода. Лидер оппозиции П. Архинмяки из Левого Союза, заявил, что Финляндия

³⁴⁶В июле 2009 г. Шведское агентство международного развития (SIDA) выделило 62 млн. шв. крон для поддержки женщин в Афганистане, скрывающихся от насилия своих родственников, которые по линии ООН будут обеспечиваться приютами и юридической поддержкой.

³⁴⁷<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article3864180.ece#xtor=RSS-3>

³⁴⁸В сентябре 2009 г. шведский министр обороны С. Тольфорс совершил первый визит в Афганистан после 2007 г., когда в этой должности пребывал М. Уденберг.

³⁴⁹Например, наследная принцесса (будущая королева) Виктория со своим женихом Д. Вестлингом (в июне 2010 г. они сочетались браком) посетила Афганистан в январе 2010 г. и нанесла визит в расположение шведско-финского подразделения ISAF.

³⁵⁰Afghanistan's hard summer: the impact on European troops contributing nations. Op.cit. P. 13-14.

³⁵¹Характерное перераспределение сил произошло благодаря решению правительства о выводе финских миротворцев из Чада в мае 2010 г. Финляндия была вынуждена пойти на этот шаг после вывода своего подразделения Ирландией, поскольку финны действовали в составе ирландского батальона. (<http://www.russian.fi/news/day/2010-04-10.html>).

фактически стала участником войны.³⁵² Общественность страны всё более скептически настроена относительно участия финских подразделений в боевых действиях с применением оружия.³⁵³ Для многих переход от традиционного финского миротворчества к частичному использованию военной силы стал ясным свидетельством изменения национальной исторической парадигмы.³⁵⁴

Большинство финов все еще придерживаются стародавней формулы президента У. К. Кекконена: «Финляндия - доктор, а не судья в международных спорах».³⁵⁵ Поэтому все новости, приходящие из Афганистана, способны вызвать в финском обществе острые дебаты. Таких примеров было достаточно много, например, инцидент с коррупцией, когда два финских миротворца были обвинены в получении взяток в течение 2004-2006 гг. Позже финская общественность узнала, что собственный МИД в рамках Программы гражданской реконструкции финансировал женскую тюрьму, которая использовалась как бордель. В результате, к настоящему времени Финляндия вышла из всех проектов реконструкции. Небольшие потери финского контингента привели к перемещению финских подразделений из центра активности боевиков в районе Маймана в более спокойную зону около г. Мазари-Шариф.³⁵⁶

Если шведское участие в операции ISAF напрямую зависит от ежегодного голосования в риксдаге, то в Финляндии курс страны определяется в основном видными представителями политической элиты. Так, экс-министр обороны Г. Хегглунд, заявил 17 сентября 2009 г., что Финляндия не может уйти из Афганистана в одиночку. После переговоров с министром обороны США Р. Гейтсом 15 сентября 2009 г, министр обороны Ю. Хэкэмиес заявил, что нет никакого военного решения в Афганистане, пока нет свидетельств того, что «Талибан», «Аль-Кайда» или другие противоборствующие группы согласятся на конструктивный диалог.³⁵⁷

Как свидетельствует афганский опыт, военнослужащие североевропейских стран демонстрируют достаточно невысокую боеспособность и слабую психологическую готовность к боевым действиям в конфликтах «низкой интенсивности» в отдаленном, чуждом для них регионе. Деятельность северных государств в кризисных регионах и «горячих точках» существенно ограничивает высокая чувствительность общества к потерям своих военнослужащих, поэтому свои акции в этой сфере они охотно проводят в тесном взаимодействии с гуманитарной поддержкой, действиями по улучшению социально-экономической ситуации, строительством гражданской инфраструктуры.

³⁵² Эти два заявления были единственными, по сути, отклонениями того, что можно назвать согласием на основе консенсуса среди высшего политического руководства и вне правительства. Afghanistan's hard summer: the impact on European troops contributing nations. Op.sit, p. 14.

³⁵³ За последние 18 лет количество финских военнослужащих, желающих участвовать в миротворческих операциях за рубежом, сократилось почти в 10 раз. Как писала газета «Helsingin Sanomat», если в 1991 г. более 10 тысяч финских солдат рвались повоевать где-нибудь за границей, то в этом году таковых нашлось всего-навсего 1030 человек. (<http://www.nordeurope.kp.ru/daily/24416/588576/>).

³⁵⁴ Как отмечалось во время дебатов в Финляндии, утечка секретных данных об акциях Пентагона в Афганистане, опубликованная интернет-ресурсом «WikiLeaks», подтвердила всю противоречивость официальной идеологии и реальных причин американского и натовского вмешательства на ББВ.

³⁵⁵ Кекконен У.К. Финляндия и Советский Союз. М., 1975. С. 37-38.

³⁵⁶ Шведско-финские подразделения ISAF базируются в лагере «Northern Lights».

³⁵⁷ <http://www.hs.fi/english/article/Häkämies+USA+not+yet+asking+Finland+for+more+forces+in+Afghanistan/1135249355247>

Таким образом, участие пяти малых государств Северной Европы в урегулировании региональных конфликтов в последнее время происходит в рамках многосторонних усилий НАТО и ЕС. Их миротворческая деятельность представляет собой достаточно неравномерный процесс (больше в составе Североатлантического альянса и более ограничено по масштабам в структурах Евросоюза) не только из-за разнородности их политической ориентации, но и, главным образом, ввиду собственных прагматических соображений. Хотя страны субрегиона вносят довольно ограниченный вклад в эту сферу, они обладают определённым международным весом и потенциалом относительно широкого выбора даже в непростых условиях разнородных (Косово, Афганистан, Ирак, Ливия) миротворческих коалиций. Миротворческая деятельность северных государств представляется более приемлемой для России, в сравнении с некоторыми акциями США и ведущих держав Запада в духе *Realpolitik*. Миротворческая деятельность таких стран как Великобритания, Испания, и особенно Франция тяготеет, как известно, к неокOLONиальной сфере их интересов, тогда как акции малых северных стран ближе к общегуманитарным задачам этих операций.

В целом кризисная и миротворческая политика северных государств сейчас переживает относительный политико-психологический спад после значительного подъема 90-х гг., когда северяне на эмоциональной волне исторического завершения «холодной войны» стремились на практике максимально увеличить свой вклад в мирное урегулирование. Однако международное сообщество в постбиполярный период так и не смогло радикально уменьшить насилие в беспокойных регионах, предотвратить появление новых конфликтов. К тому же, произошедшее заметное перераспределение их усилий и ресурсов с традиционных миссий ООН на деятельности в рамках ЕС и, особенно, НАТО, не принесло ожидаемых северянами результатов. Им пришлось подчас вынужденно следовать за США/НАТО в самые отдаленные уголки планеты (Ирак, Афганистан, Ливия) с достаточно размытыми целями и неясными перспективами урегулирования.

Изменения общественных настроений, как и трансформация подходов официальных властей стран субрегиона, отражают не только реальные перемены в отношении их миротворческой деятельности на практике, но и воспроизводят глубинные изменения на мировой арене. Они высвечивают сдвиги внутри трансатлантического партнерства (перенапряжение США глобальным лидерством, пересмотр Вашингтоном своих приоритетов, утрату интереса к евросоюзникам), уровень опасений угрозы международного терроризма, подымающимся евроисламом, новыми глобальными вызовами. Здесь возросло осознание того, что североевропейцам придется брать на себя всё больше ответственности за международную безопасность не только в своём ближайшем окружении, но и в самых отдаленных регионах.

Заключение

Как продемонстрировали авторы настоящего исследования, Евросоюз со всей серьезностью относится к вопросам региональной стабилизации. Увеличение числа кризисных регионов и эскалация существующих конфликтов могут представлять опасность для ЕС. Нет сомнений в том, что Евросоюз будет вносить свой вклад в миротворческие усилия. В зависимости от ситуации вопрос о форме этого вклада может решаться по-разному.

Уже проделана немалая работа по подготовке ЕС к реагированию на кризисные ситуации. Разработано концептуальное понимание стоящих перед Евросоюзом проблем в сфере безопасности. Определены географические приоритеты участия ЕС в урегулировании конфликтов и созданы структуры, необходимые для обеспечения непосредственного присутствия сил ЕС в конфликтных регионах. Евросоюз накапливает опыт самостоятельной подготовки и проведения операций, призванных способствовать урегулированию конфликтов. Масштаб таких операций невелик, и в большинстве случаев они пока не становятся решающим фактором успешного кризисного урегулирования. Тем не менее, они важны для становления ЕС как организации, способной оперативно и эффективно управлять миротворческими контингентами.

Существуют определенные различия в подходах отдельных стран-членов ЕС к урегулированию региональных конфликтов. Здесь, как и при принятии решений по любым другим внешнеполитическим вопросам, понимание собственных интересов государства складывается под влиянием географического положения, особенностей исторического развития и других факторов. При этом значимость географического положения в условиях глобализации несколько снижается – проблемы нестабильного региона могут затрагивать страны ЕС, даже если кризис развивается вдалеке от Европы, а угроза для одной из стран-членов может быстро распространиться на весь Евросоюз. Именно поэтому появляется всё больше оснований говорить об общности стратегических интересов стран ЕС в зонах конфликтов.

Общее понимание стратегии действий в конфликтном регионе необходимо, но оно не является достаточным условием эффективности политики ЕС. Объективно, не каждая из стран-членов способна на регулярной основе предоставлять необходимый персонал, транспорт, оборудование, чтобы обеспечить реализацию одобренных на политическом уровне положений. Выделяется группа лидеров – наиболее крупные и экономически благополучные страны, готовые брать инициативу на себя. Если эти страны на практике убеждаются, что другие члены ЕС не готовы их поддержать, а органы ЕС не способны работать в условиях кризиса, участие ЕС в урегулировании конфликтов станет всё больше напоминать действия временных коалиций великих держав, что не способствует успеху. Поэтому так важно укреплять потенциал, формирующийся в рамках Общей политики безопасности и обороны – это в определенной степени компенсирует нехватку ресурсов, необходимых в миротворческих операциях, и позволяет привлечь к участию в них более широкий круг стран-членов.

В урегулировании региональных конфликтов важную роль играют гуманитарные соображения – угроза жизни людей требует безотлагательных действий, имеющих очевидной целью прекращение вооруженных столкновений. Вмешательство осуществляется в силу очевидной заинтересованности большинства стран мира в стабильности международной среды, как условия собственного развития. Гуманитарные интервенции являются относительно новой многомерной формой кризисного регулирования, включая в себя этические, международно-

правовые, военные аспекты. Несмотря на то, что страны-члены ЕС нацелены, в первую очередь, на предупреждение конфликтов, привержены мирному разрешению международных споров и конфликтов, ограничению применения силы в международных отношениях, многосторонней дипломатии и международному праву, в отсутствие согласованных определений и параметров гуманитарной интервенции существует опасность использования государствами такого вооруженного вмешательства в интересах совершенно иного рода.

Вмешательство само по себе не обеспечивает разрешения противоречий. Окончательное примирение сторон конфликта, после завершения его острой фазы, остается делом будущего. Именно на этом, существенно более длительном этапе урегулирования, проявляются политические разногласия не только между конфликтующими силами, но и между посредниками. Конфликты, таким образом, нередко превращаются в «замороженные». Евросоюз регулярно сталкивается с подобным явлением, на Балканах, на постсоветском пространстве и на Ближнем Востоке. Обострение «замороженных конфликтов» сложно предсказать заранее. В отсутствие ясной перспективы урегулирования они могут в любой момент стать непосредственной угрозой безопасности ЕС. Это опасное положение можно изменить только в том случае, если участвующие в миротворческом процессе международные посредники будут действовать согласованно.

Для ЕС важно координировать свои действия в сфере урегулирования конфликтов с другими международными организациями, в первую очередь, ООН и НАТО. Легитимность действий Евросоюза должна определяться решениями Совета Безопасности ООН. Как показывает опыт, именно такие операции имеют наибольший шанс на успех. Что касается сотрудничества ЕС и НАТО, которая в ряде случаев оказывается единственным источником требуемого инструментария, важным условием для их взаимодействия по-прежнему остается исключение ненужного дублирования усилий, обеспечение транспарентности и соблюдения принципа независимости обеих организаций.

Не менее важно и взаимодействие на этом направлении с отдельными ведущими державами мира, в том числе, с Россией. Первые результаты такого рода сотрудничества уже были достигнуты на африканском континенте. Но ключевую роль выработка Россией и ЕС общей стратегии действий может сыграть в урегулировании конфликтов на постсоветском пространстве. Это непростая задача, но именно ход работы в этом направлении будет, во многом, определять, окажется ли будущее Европы более стабильным и безопасным.

В немалой степени это будет зависеть и от будущего европейской интеграции, от способности Европейского Союза преодолеть вызовы европейской идее. Вся история европейской интеграции – это история развития через кризисы. Вил Дюрант, известный американский историк XX века и автор одиннадцатитомной «Истории цивилизации», написал, что «Великая цивилизация не может быть разрушена извне, если она уже не разрушила себя изнутри».³⁵⁸ Конфликты внутри Евросоюза из-за беженцев из Северной Африки, нарастающая напряженность между коренными европейцами и иммигрантами-мусульманами, рост популярности праворадикальных партий в ЕС, - все это разные проявления по сути родственных явлений - национализма, популизма и ксенофобии. Именно эти явления представляют самую большую опасность для развития европейской интеграции и Европейского Союза как нового центра «мягкой силы» в международных отношениях. Сегодняшний кризис

³⁵⁸Will Durant, *The Story of Civilization (Vol 3 Caesar And Christ. Epilogue - Why Rome fell* , Simon & Schuster, Inc., N.Y., 1944 , p.667-668): A great civilization is not conquered from without until it has destroyed itself from within. The essential causes of Rome's decline lay in her people, her morals, her class struggle, her failing trade, her bureaucratic despotism, her stifling taxes, her consuming wars.

европейской идеи – новая проверка Европы на прочность. Выход из него будет зависеть от того, сумеет ли Европейский Союз найти правильный баланс между верностью своим основополагающим принципам и эффективностью в отражении новых вызовов, сумеет ли он, образно говоря, выправить свой корабль, накренившейся вправо, и провести его единственно правильным курсом через все подводные рифы.