

ЧАСТЬ VIII

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ НАТО И ЕС

ГЛАВА 28

Стратегическое партнерство между НАТО
и Европейским союзом

ГЛАВА 28

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО МЕЖДУ НАТО и ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ

Как НАТО, так и Европейский союз (ЕС) с самого начала своей деятельности вносили вклад в поддержание и упрочение безопасности и стабильности в Западной Европе. НАТО преследовала эту цель в своем качестве мощного оборонительного военно-политического союза, а после окончания «холодной войны» способствовала увеличению зоны безопасности во всем Евroatлантическом регионе посредством расширения своего состава и развития партнерских отношений с другими странами. Европейский союз повышал стабильность, способствуя постепенной экономической и политической интеграции, первоначально западноевропейских стран, а затем и новых государств-членов, которых он приветствовал в своем составе. В результате процессов расширения обеих организаций большое число европейских стран уже пошли по магистральному пути европейского политического и экономического развития, а многие из них стали членами обеих организаций.

До 2000 года между НАТО и Европейским союзом не существовало официальных отношений. Ранее, в девяностые годы, в качестве посредника при сотрудничестве между НАТО и европейскими странами, стремившимися создать прочную европейскую составляющую безопасности и обороны внутри НАТО, выступал Западноевропейский союз (ЗЕС).

Это положение принципиально изменилось в 1999 году, когда на фоне конфликтов на Балканах руководители стран ЕС приняли, по согласованию с НАТО, решение разрабатывать европейскую политику безопасности и обороны непосредственно в рамках Европейского союза и взяли на себя ответственность за большинство функций, которые ранее осуществлялись Западноевропейским союзом. В следующем году НАТО и Европейский союз начали совместную разработку основы для сотрудничества и консультаций. За этим последовало создание стратегического партнерства между этими двумя организациями (Декларация НАТО-ЕС по Европейской политике в области безопасности и обороны - ЕПБО) и соглашение о механизмах «Берлин-плюс», которые обеспечивают Европейскому союзу доступ к коллективным силам, средствам и ресурсам НАТО для проведения военных операций под его руководством.

В результате этих событий была заложена основа сотрудничества НАТО-ЕС в сфере кризисного регулирования на западных Балканах, а также развития сотрудничества по другим вопросам.

Развитие отношений между НАТО и ЕС

Период «холодной войны»

Несмотря на общие цели и общие интересы во многих сферах, в период «холодной войны» происходило параллельное развитие НАТО и Европейского союза, с четким разделением функций и ответственности, а также отсутствием официальных или неофициальных межинституциональных контактов. Хотя структурная основа для собственно европейской функции безопасности и обороны существовала в виде Западноевропейского союза, созданного в 1948 году, обеспечение безопасности Западной Европы по практическим соображениям оставалось исключительной прерогативой НАТО. Со своей стороны, Западноевропейский союз выполнял ряд конкретных задач, прежде всего, в области механизмов послевоенного контроля над вооружениями в Западной Европе. Однако его роль была ограниченной, а состав его членов отличался от состава Европейского союза.

Учитывая этот институциональный фон, возникавшие вопросы о необходимости более равномерного распределения между Америкой и Европой финансового бремени, связанного с обеспечением европейской безопасности, обсуждались, как правило, на уровне двусторонних политических отношений. Со стороны европейских государств-членов НАТО был реализован ряд представительных инициатив, чтобы рассеять сомнения США относительно готовности европейских стран взять на себя обязательства в области безопасности и обороны. Однако не существовало никаких многосторонних или институциональных механизмов для создания независимых структур вне рамок Североатлантического союза.

Сотрудничество между НАТО и ЗЕС и создание в рамках НАТО Европейской составляющей безопасности и обороны

В начале девяностых годов стало очевидно, что европейские страны должны взять на себя больше ответственности за свою общую безопасность и оборону. Изменение баланса отношений между Европой и Северной Америкой было необходимо по двум причинам: во-первых, чтобы перераспределить экономическое бремя обеспечения безопасности Европы, а во-вторых, чтобы отразить постепенное усиление в европейских институтах власти интегрированной европейской политической составляющей, а также убежденность многих членов ЕС в том, что Европа должна создавать собственный потенциал для проведения военных операций, когда это уместно и когда НАТО не участвует в военном отношении.

Появление этих новых подходов к проблемам европейской безопасности в большой мере связано с конфликтами на западных Балканах в девяностые годы. Неспособность Европы вмешаться в подобной ситуации, чтобы предотвратить или разрешить конфликт, привела к коллективному осознанию того, что Европейский союз должен выправить дисбаланс между своей огромной экономической мощью и ограниченными политическими возможностями. Для многих стало очевидным, что скоординированные дипломатические усилия, направленные на прекращение конфликта политическими средствами, должны, при необходимости, подкрепляться убедительной военной силой. В результате этого в девяностые годы Европейский союз стал расширять свои обязательства по предотвращению конфликтов и кризисному регулированию за пределами своих границ.

Важным шагом в этом направлении стал Маастрихтский договор, подписанный в 1992 году, который содержал соглашение между руководителями стран ЕС о разработке общей внешней политики и политики безопасности (ОВППБ), «включая возможное создание общей политики обороны, которая могла бы со временем привести к общей обороне». В качестве неотъемлемой части своего развития, Европейский союз поручил Западноевропейскому союзу разрабатывать и осуществлять решения и мероприятия ЕС в области обороны. Инициатива создания европейского потенциала обороны посредством Западноевропейского союза позже осуществлялась на основе Амстердамского договора ЕС 1997 года. Этот договор, который вступил в силу в мае 1999 года, включал так называемые «петербургские задачи» ЗЕС – гуманитарные поисково-спасательные миссии, миротворческие миссии, задачи кризисного регулирования, включая принуждение к миру, а также охрану окружающей среды. Этим была заложена основа оперативной разработки общей европейской политики обороны.

Приблизительно в тот же период, в 1994 году, на встрече НАТО на высшем уровне в Брюсселе было принято решение о создании в рамках НАТО Европейской составляющей безопасности и обороны. Это решение повлекло за собой создание практических механизмов, позволяющих Североатлантическому союзу поддерживать европейские военные операции, осуществляемые Западноевропейским союзом.¹ Решения, направленные на усиление

1 Эти механизмы включали в себя ряд положений Заключительного коммюнике, принятого в июне 1996 года. К ним относились вопросы предоставления ЗЕС сил и средств Североатлантического союза, разработка соответствующих многонациональных механизмов европейского командования в рамках НАТО для проведения операций под руководством ЗЕС, а также концепция многонациональных объединенных оперативно-тактических группировок с целью создания сил быстрого развертывания для удовлетворения новых потребностей по всему кругу задач Североатлантического союза, а также отдельных, но не отдельных штабов быстрого развертывания, которые могли бы использоваться в ЗЕС.

этой тенденции, были приняты Североатлантическим союзом на последующих встречах на уровне министров иностранных дел и министров обороны стран НАТО в Берлине и Брюсселе в июне 1996 года, а также в 1997 году на встрече НАТО на высшем уровне в Мадриде.

Таким образом, Западноевропейский союз развивался одновременно в качестве оборонного компонента Европейского союза и как средство укрепления европейской «опоры» НАТО. Европейские государства-члены Североатлантического союза признали, что в процессе создания собственно европейского военного потенциала необходимо избегать ненужного дублирования уже имеющихся в НАТО структур органов военного управления, органов планирования, а также военных сил, средств и ресурсов. Более того, такой подход увеличивал европейский вклад в выполнение задач Североатлантического союза и одновременно соответствовал намерению Европейского союза разработать общую внешнюю политику и политику безопасности, а также общей потребности в более сбалансированном трансатлантическом партнерстве.

Договоренности о сотрудничестве, достигнутые между НАТО и ЗЕС в период с 1991 года по 2000 год, заложили основу последующего развития отношений между ними. На практике эти механизмы должны были гарантировать, что если возникнет кризис и Североатлантический союз решит в него не вмешиваться, то ЗЕС сможет запросить силы, средства и ресурсы Североатлантического союза для проведения операции под собственным политическим контролем и стратегическим руководством.

Новый стимул развитию этих отношений был дан на англо-французской встрече на высшем уровне в Сан-Мало в декабре 1998 года. Франция и Великобритания договорились о том, что Европейский союз «должен иметь потенциал для автономных действий, опирающихся на внушительные вооруженные силы, средства принятия решений об их использовании и готовность их использовать при реагировании на международные кризисы». Они обнародовали совместное заявление, в котором была выражена их решимость обеспечить Европейскому союзу возможность конкретного воплощения этих целей.

Передача полномочий ЗЕС Европейскому союзу

В новой политической атмосфере, которая сложилась после этой англо-французской инициативы, появилась возможность для дальнейших решений. На Вашингтонской встрече на высшем уровне в апреле 1999 года руководители НАТО приветствовали новый импульс, усиливающий европейскую политику безопасности и обороны. Они подтвердили, что повы-

шение роли европейских стран будет способствовать жизнеспособности Североатлантического союза в XXI веке. Кроме того, руководители стран НАТО заявили, что по ходу этого процесса НАТО и Европейский союз должны обеспечить развитие эффективных взаимных консультаций, сотрудничества и «прозрачности» на основе существующих механизмов взаимодействия между НАТО и Западноевропейским союзом.

Они также приступили к разработке принципов будущего сотрудничества с Европейским союзом, в частности, для решения остающихся вопросов. Имелись в виду, в первую очередь, три вопроса, которые в течение долгого времени не поддавались решению:

- средства обеспечения эффективных взаимных консультаций, сотрудничества и "прозрачности" между Европейским союзом и Североатлантическим союзом, основанных на существующих механизмах, взаимодействия между НАТО и Западноевропейским союзом;
- участие европейских союзников, не входящих в ЕС, в принятии решений и операциях, которые могут осуществляться Европейским союзом;
- практические механизмы обеспечения доступа ЕС к средствам планирования НАТО, а также силам, средствам и ресурсам НАТО.

На встрече в Кельне в июне 1999 года руководители стран ЕС приветствовали сделанное в Сан-Мало заявление и, с учетом Амстердамского договора, который включает «петербургские задачи» ЗЕС, договорились о концепции и целях Европейской политики в области безопасности и обороны (ЕПБО) Европейского союза. Они решили «предоставить ЕС средства и потенциал для принятия им ответственности за вопросы общей европейской политики в области безопасности и обороны», обязались развивать эффективные взаимные консультации и сотрудничество с НАТО, а также повышать «прозрачность» в этой области. Подобные заверения были сделаны и на последующих заседаниях Европейского совета, в частности в Хельсинки (декабрь 1999 г.) и Ницце (декабрь 2000 г.).

На хельсинкском заседании Европейский совет принял «приоритетную цель» государств-членов ЕС по созданию военного потенциала для операций кризисного регулирования. Она состояла в том, чтобы Европейский союз был к 2003 году в состоянии развертывать группировку войск численностью до 60 тыс. человек и удовлетворять их потребности в тыловом обеспечении не менее одного года с целью решения всего круга упомянутых выше «петербургских задач» в контексте военных операций под руководством ЕС при реагировании на международные кризисы, в которых НАТО в целом не будет участвовать в военном отношении. Помимо этого Европейский союз решил создать постоянные

политические и военные структуры, в том числе Комитет по вопросам политики и безопасности, Военный комитет и Военный штаб для обеспечения необходимого политического и стратегического руководства такими операциями. На встрече в Хельсинки функции Западноевропейского союза в области кризисного регулирования были также переданы ЕС (решение, принятое на заседании Совета министров ЗЕС в Марселе в декабре 2000 года). Остаточные задачи ЗЕС остаются в силе и решаются сильно сокращенной официальной политической структурой и небольшим секретариатом.

На основе решений, принятых в Кельне и Хельсинки, Ниццкий договор, подписанный в декабре 2000 года (и вступивший в силу в феврале 2003 года), создает в ЕС политическую основу для военных операций (ЕПБО) и постоянные политические и военные структуры.

С конца 2000 года, после официальной передачи ответственности за решения и действия ЕС в области обороны от Западноевропейского союза непосредственно Европейскому союзу, отношения между НАТО и ЕС приобрели новое измерение.

К стратегическому партнерству с Европейским союзом

В январе 2001 года в результате переговоров, начавшихся в сентябре 2000 года, произошел обмен письмами между генеральным секретарем НАТО и представителями страны-председательницы ЕС с целью определения масштабов сотрудничества и способов «консультаций и сотрудничества по представляющим взаимный интерес вопросам безопасности, обороны и кризисного регулирования с тем, чтобы реагировать на кризисы наиболее адекватными военными средствами и обеспечивать эффективное кризисное регулирование».

Обмен письмами положил начало совместным совещаниям на различных уровнях. В частности, предусматривались две совместные встречи министров иностранных дел стран НАТО и ЕС ежегодно и не менее трех совместных заседаний каждые полгода на уровне послов Североатлантического совета и Комитета по вопросам политики и безопасности ЕС (известные как встречи САС-КВПБ). Кроме того, было решено каждые полгода проводить две совместные встречи Военного комитета, а также планировать встречи между подчиненными комитетами на регулярной основе. В этих письмах также предусматривались встречи на рабочем уровне.

С тех пор встречи САС-КВПБ стали обычной частью сотрудничества между двумя организациями. Террористические акты в сентябре

2001 года в США послужили дополнительным стимулом для расширения сотрудничества. Уже на следующий день генеральный секретарь НАТО участвовал в заседании Совета по общим вопросам ЕС, на котором была проанализирована международная обстановка после этих терактов. Официальные контакты и взаимное участие в различных заседаниях стали впоследствии более интенсивными.

На пражской встрече на высшем уровне в ноябре 2002 года руководители стран НАТО вновь подтвердили свое обязательство расширять сотрудничество между НАТО и ЕС, эффективность которого стала уже очевидной в совместных усилиях с целью восстановления мира и создания условий для прогресса на Балканах.

В Декларации НАТО-ЕС по ЕПБО, принятой в декабре 2002 года, обе организации «приветствовали стратегическое партнерство, сложившееся между ЕС и НАТО в области кризисного регулирования, основанное на наших общих ценностях, неделимости нашей безопасности и нашей решимости противостоять вызовам нового столетия». Спустя несколько месяцев НАТО и Европейский союз сделали свое стратегическое партнерство более содержательным и открыли путь к скоординированным действиям, согласовав ряд документов, предусматривавших обмен секретной информацией и сотрудничество в области кризисного регулирования, в том числе посредством механизмов «Берлин-плюс».

Развитие практического сотрудничества между НАТО и ЕС

Механизмы «Берлин-плюс»

Механизмы «Берлин-плюс» основаны на признании того факта, что государства-члены обеих организаций обладают только одним комплектом сил и ограниченными оборонными ресурсами. Учитывая эти обстоятельства и необходимость избегать ненужного дублирования ресурсов, была достигнута договоренность о том, что в операциях под руководством Европейского союза будет возможно использовать силы, средства и ресурсы НАТО. На самом деле, эти механизмы позволяют НАТО поддерживать операции под руководством ЕС, в которых не участвует Североатлантический союз в целом. Они облегчили передачу от НАТО Европейскому союзу ответственности за военные операции в бывшей югославской Республике Македония*, а также в Боснии и Герцеговине (см. ниже).

Эти механизмы, согласованные в марте 2003 года, называются «Берлин-плюс», потому что они основываются на решениях, принятых в Берлине в 1996 году в контексте сотрудничества между НАТО и ЗЕС. Основные элементы механизмов «Берлин-плюс» состоят в следующем:

- гарантированный доступ ЕС к средствам планирования НАТО, которые могут содействовать военному планированию операций под руководством ЕС;
- презумпция того, что ЕС может рассчитывать на предварительно согласованные силы и средства НАТО и ее общие ресурсы для использования в операциях под руководством ЕС;
- определение набора вариантов европейского командования для операций под руководством ЕС и дальнейшее повышение роли заместителя главнокомандующего ОВС НАТО в Европе НАТО, чтобы он мог полностью и эффективно принять на себя обязанности по командованию европейскими силами;
- дальнейшая адаптация системы военного планирования НАТО с целью более полного учета наличия сил для операций под руководством ЕС;
- соглашение НАТО-ЕС, регулирующее обмен секретными данными согласно правилам взаимной защиты информации;
- процедуры для предоставления, контроля, возврата и отзыва сил, средств и ресурсов НАТО;
- механизмы консультаций между НАТО и ЕС в контексте операций по кризисному регулированию под руководством ЕС с использованием сил, средств и ресурсов НАТО.

Сотрудничество на западных Балканах

Кризис в южной Сербии и нестабильность политической ситуации в бывшей югославской Республике Македония* в 2001 году вызвали большую озабоченность международного сообщества. Ряд совместных визитов на Балканы генерального секретаря НАТО и высокого представителя ЕС по общей внешней политике и политике безопасности подчеркнули единство целей и совместные обязательства НАТО и Европейского союза по обеспечению безопасности в этом регионе.

30 мая 2001 года на первой официальной встрече министров иностранных дел стран НАТО и ЕС в Будапеште генеральный секретарь

НАТО и представители страны-председательницы ЕС обнародовали совместное заявление о положении на Западных Балканах. Затем они встречались в Брюсселе в декабре 2001 года и в Рейкьявике в мае 2002 года, чтобы рассмотреть свое сотрудничество по всем аспектам. Они подчеркивали неизменность своих обязательств по упрочению мирного процесса в бывшей югославской Республике Македония*, а также в других регионах западных Балкан, и вновь подтвердили обоюдное намерение поддерживать тесные и прозрачные отношения между своими организациями.

Сотрудничество в этом регионе оказало положительное влияние на ситуацию в бывшей югославской Республике Македония*. С августа 2001 года по конец марта 2003 года НАТО обеспечивала безопасность наблюдателей из ЕС и ОБСЕ, следивших за выполнением плана мирного урегулирования, принятого при поддержке международного сообщества в городе Охрид. 31 марта 2003 года завершилась миротворческая миссия (операция «Эмбер Фокс») под руководством НАТО, и, с согласия правительства в Скопье, ответственность за выполнение этой задачи была официально передана Европейскому союзу. Эта операция получила новое название «Конкордия» и стала первой военной операцией по кризисному регулированию под руководством ЕС. Она проводилась на основе механизмов «Берлин-плюс» и стала реальной отправной точкой в сотрудничестве между НАТО и Европейским союзом в решении оперативных задач кризисного регулирования.

29 июля 2003 года НАТО и Европейский союз официально договорились о «согласованном подходе к обеспечению безопасности и стабильности на западных Балканах» и изложили свой стратегический подход к проблемам этого региона. Обе организации выразили решимость продолжать свое успешное сотрудничество, чтобы положить конец конфликту и помочь стабилизировать регион в целом.

На стамбульском саммите в июне 2004 года, учитывая положительное развитие обстановки в области безопасности в Боснии и Герцеговине, руководители стран Североатлантического союза подтвердили свое решение завершить миротворческую миссию НАТО, которую они проводили там с 1996 года, и приветствовали готовность Европейского союза принять на себя ответственность за новую миссию, операцию «Алтея», основанную на механизмах «Берлин-плюс». Тесному сотрудничеству и координации в области планирования и реализации миссии ЕС способствовало назначение заместителя главнокомандующего ОВС НАТО в Европе НАТО командующим операциями ЕС.

Руководители стран НАТО подчеркнули, что НАТО будет по-прежнему поддерживать стабилизацию этой страны и сохранит свое остаточное

военное присутствие в виде собственного штаба в Сараево. Этот штаб отвечает, прежде всего, за содействие процессу военной реформы, а также выполняет другие задачи, в том числе по контртеррористической деятельности и поддержке Международного уголовного трибунала для бывшей Югославии.

2 декабря 2004 года в Сараево состоялась церемония передачи основных полномочий НАТО по обеспечению безопасности в Боснии и Герцеговине Европейскому союзу. В тот же день был официально создан новый штаб НАТО.

Сотрудничество по другим вопросам

Стратегическое партнерство также охватывает другие вопросы, представляющие взаимный интерес. Сюда относятся и согласованные усилия в области планирования и создания военного потенциала. Эксперты НАТО обеспечивали военные и технические консультации при первоначальной подготовке и последующей реализации Плана действий по европейскому потенциалу Европейского союза (ПДЕП), который был принят в ноябре 2001 года. Цель ПДЕП – обеспечить наличие сил и потенциала, необходимых для достижения «приоритетной цели» ЕС, установленной в Хельсинки в 1999 году. Группа по военному потенциалу НАТО-ЕС, созданная в мае 2003 года, работает над тем, чтобы инициатива в области военного потенциала Североатлантического союза и ПДЕП взаимно подкрепляли друг друга, а также анализирует отношения между Силами реагирования НАТО и недавно созданными боевыми группами ЕС как часть взаимодействия между НАТО и ЕС в рамках механизмов «Берлин-плюс».

Подразделения быстрого реагирования ЕС, состоящие из боевых групп, создаются в соответствии с новой «приоритетной целью» ЕС на 2010 год, обнародованной в феврале 2004 года. Они должны быть полностью сформированы к 2007 году. В соответствии с «приоритетной целью» было также создано Оборонное агентство ЕС, работа которого сосредоточена на создании оборонного потенциала, исследованиях, закупках и вооружении.

Обмениваясь информацией о своей деятельности, проводя консультации и контакты на экспертном и рабочем уровнях, а также совместные заседания, НАТО и Европейский союз ведут еще совместную работу по таким вопросам, как борьба с терроризмом, распространение оружия массового уничтожения (ОМУ), ситуация в Молдове, проблемы Средиземноморья и сотрудничество в Афганистане. Кроме того, происходит

обмен информацией и сотрудничество по вопросам защиты мирного населения от нападений с применением химических, биологических, радиологических и ядерных боевых средств и другим вопросам гражданского чрезвычайного планирования и ОМУ. Сотрудничество может также иногда включать в себя участие в учениях на взаимной основе. Например, в ноябре 2003 года состоялось первое совместное учение НАТО и ЕС по отработке задач кризисного регулирования (СМЕ/СМХ 03). Оно основывалось на ряде постоянных механизмов «Берлин-плюс» и было посвящено отработке планирования в ЕС для предполагаемой операции под руководством ЕС с использованием сил, средств и ресурсов НАТО, в которой не участвует НАТО в целом.

