



Ю.А. Гусаров

Трансатлантические отношения в условиях трансформации НАТО. (Обзор)

*Transatlantic relations and NATO
transformation. (Review)*

В последнее время Североатлантический союз переживает весьма сложный период своей истории. Это связано прежде всего с тем, что союзники по НАТО неодинаково воспринимают и оценивают происходящие на международной арене события.

Тот факт, что разногласия между союзниками по самым разным вопросам существовали всегда, общеизвестен. Порой они приводили даже к кризисным ситуациям. Однако примечательно, что Альянсу всегда удавалось преодолевать их, смягчая напряженность и находя компромисс между, порой, весьма различными взглядами и позициями.

1990-е годы были для НАТО своеобразным переходным периодом, весьма важным для организации. Именно в это время происходило переосмысление основных задач Альянса, что было связано с появлением новых угроз и вызовов – усилившейся деятельностью террористических образований, распространением технологий производства оружия массового уничтожения, торговлей наркотиками в небывалых масштабах, разрастанием конфликтов на религиозной и этнической почве и т.д. Для выполнения новых задач необходим был и новый подход к строительству вооруженных сил НАТО – теперь группиров-

ки войск должны были стать более компактными, мобильными, быстрее разворачиваться, лучше взаимодействовать друг с другом, быть способными действовать за пределами зоны ответственности Альянса. Все эти новшества нашли свое отражение в Стратегической концепции НАТО от 1999 г.

Однако Североатлантический союз по-прежнему представляет собой арену для обсуждения острых проблем сотрудничества между американцами и европейцами. Так, в связи с балканским кризисом вновь был поднят вопрос о недостаточности военных возможностей европейцев, а также о необходимости для Европы в большей мере защищать свою собственную безопасность. Эти дискуссии не были новыми, но они приобрели в конце XX столетия иное качество.

С приходом к власти в США администрации Дж. Буша и в особенности после трагических событий 11 сентября 2001 г. ситуация в значительной мере изменилась, что выразилось в кардинальном повороте американской внешней политики. Буш провозгласил «всеобщую войну против терроризма», причем не только против террористических группировок типа «Аль-Каиды», но и против государств и режимов, прямо или косвенно поддерживающих террористов. При этом Вашингтон уделял основное внимание силовым методам борьбы.

Европейцы также стремились к обузданию терроризма и различных его проявлений, но они считали, что дипломатия, поддержание мира, помощь в становлении экономики и демократии играют не меньшую роль, чем применение силы в ходе антитеррористической кампании. Кроме того, европейцы опасались милитаризации международных отношений.

Различия в подходе союзников к обеспечению безопасности проявились в еще большей степени в ходе иракского кризиса. В целом он стал дополнительным катализатором в определении подходов американской администрации и европейских правительств к происходящим в мире событиям.

Обсуждая кризис в трансатлантических отношениях, вызванный операцией против режима Саддама Хусейна, ученые и аналитики задаются вопросом, в какой степени этот кризис отличается от прежних. Одни, как Р. Каган, считают его провозвестником глубокого раскола между союзниками, другие, например, Ф. Гордон, полагают, что интересы и ценностные установки европейцев и американцев не противоречат друг другу, а евро-

пейские государства являются более надежными союзниками США, чем, скажем, страны Азии.

Разумеется, на структуру евро-американских отношений накладывают свой отпечаток различия в степени мощи и силы союзников. Но еще важнее – и это признается практически всеми политологами – качественные изменения, происшедшие во внешнеполитическом курсе США и европейских государств. Если для Европы основными являются собственные, **региональные** задачи, то американцы концентрируются на **глобальных** обязательствах и интересах. Соответственно, и решаются эти задачи разными способами и методами.

В послевоенный период Соединенные Штаты стремились установить, а затем сохранить контроль над Европейским регионом, и это им удалось. В 90-е годы, когда Европа в целом стала миролюбивой и демократической, НАТО превратилась в главный институт поддержания общеевропейской безопасности.

После терактов 11 сентября стал все более заметен отход американцев от преимущественно европейской ориентации. В стратегическом плане Европа играет теперь роль не основного объекта американской политики, а второстепенного. Так считает, например, известный политолог А. Даалдер из Брукингского института (3). Администрация Дж. Буша начала проводить унилатералистскую политику, основываясь на американской мощи и новых глобальных внешних приоритетах, а главное – на мировом превосходстве Америки. Это, в частности, нашло отражение в новой Национальной стратегии безопасности США. По своей сути, это «гегемонистская» политика, базирующаяся на вере в свою исключительность и способность самостоятельно справиться со всеми возникающими проблемами. Как следствие, США в меньшей мере стали полагаться на международные институты и договоры, в частности, на НАТО, уделяя мало внимания тому, какое воздействие их шаги окажут на интересы других государств. При этом консультации с союзниками превратились из средства поисков совместной линии поведения в способ убедить другие страны в правильности американского выбора.

Таким образом, американцы в своей политике на первое место ставили свои национальные интересы, причем – что особенно важно – рассматривая через их призму разнообразные угрозы во всем мире. Лозунг «кто

не с нами, тот против нас» практически давал США свободу выбора союзников по временным коалициям. Как считает известный политолог С. Хоффманн, американцы могли с легкостью выбирать из множества международных норм и соглашений те, которые им более всего подходили для поддержания международного порядка (5, с. 1033).

Что же касается войны в Ираке, то, по всей вероятности, американцев не особенно интересовало наличие в стране ОМУ. Существовала более общая цель: через устранение режима С. Хусейна попытаться изменить расстановку сил на всем Ближнем Востоке, способствовать приходу к власти в арабских странах правительств, которые могли бы решить палестинско-израильский конфликт с большей выгодой для Израиля. Не в последнюю очередь США хотели бы оказать влияние на своих давних союзников (Египет, Саудовскую Аравию, Пакистан), которые занимали двусмысленную позицию в отношении терроризма.

Сейчас стало очевидно, что, начиная иракскую кампанию, США практически не думали о ее последствиях, в частности о послевоенном урегулировании. События весны 2004 г. показывают, насколько непрочной была созданная американцами временная коалиция, хотя число ее участников все еще остается значительным. Тем не менее после завершения активной фазы войны в Ираке администрация Буша начала приходить к пониманию того, что опора на европейских союзников и на международные организации служит более плодотворному проведению операций вне зоны ответственности НАТО.

Внешнеполитический курс европейских государств также подвергся изменениям в последние годы. Как уже отмечалось, страны Европы в целом сконцентрировались на решении своих собственных задач, а также на обеспечении безопасности в близлежащих регионах. Политика администрации Дж. Буша и самоуверенные выступления американского президента не понравились многим европейцам – ни правящему классу, ни населению. Подобные методы и стиль американского руководства могут оттолкнуть европейские правительства от США; европейцы не хотят беспрекословно разделять с американцами риск международных обязательств, не имея возможности участвовать в процессе принятия решений на равноправной основе.

Очевидно, что в нынешней обстановке основная цель европейских стран – это укрепление Евросоюза, становление общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), расширение ЕС на восток, в целом, стремление играть более самостоятельную и значимую роль в мировых делах.

Европейцы выступают против американской политики унилатерализма. Они исходят из того, что в условиях глобализации существующих и возникающих проблем и угроз ни одно государство не может справиться с ними в одиночку, каким бы могущественным оно ни было. Именно поэтому подходить к этим проблемам необходимо сообща, путем тесного взаимодействия в рамках всего мирового сообщества.

В подобной ситуации у европейцев существуют два подхода к основным вопросам безопасности, которые в принципе дополняют друг друга: во-первых, укрепление трансатлантических связей, поддержка значимости НАТО и евро-американских отношений и, во-вторых, создание сильного Евросоюза, обладающего общей позицией по главным внешнеполитическим вопросам.

Несмотря на предпринятые ЕС с 1998 г. усилия по созданию ОВПБ, перспективы ее становления все еще представляются неопределенными. Безусловно, в данной сфере достигнуты успехи, особенно после встречи в Хельсинки в 1999 г. Созданы новые структуры – Политический комитет и Военный комитет, введен пост Верховного представителя по вопросам внешней политики и безопасности. Это является основой для усиления роли Евросоюза на международной арене. Однако желание государств-членов сохранить самостоятельность во внешнеполитической области в значительной мере тормозит начатый процесс.

Еще одним препятствием для выработки единого курса является постоянная ротация стран, председательствующих в ЕС, поскольку каждая из них, находясь «у власти», обычно следует своим собственным приоритетам относительно того, что необходимо сделать в первую очередь. По всей вероятности, положение изменится после принятия Конституции ЕС, которая находится в стадии обсуждения. А пока с увеличением количества членов до 25 ситуация может еще более осложниться.

Нельзя забывать и о том, что ассигнования на оборону в странах ЕС значительно меньше, чем в США. Так, в 2002 г. суммарный военный бюджет

15-ти стран-членов составлял 134 млрд. евро, а американский – 345 млрд. долл.; в 2004 г. бюджет США превысит 400 млрд. долл. (6, с. 146–1147). Таким образом, американцы реально поддерживают свои масштабные оборонные усилия, оставляя ЕС далеко позади. Кроме того, у стран ЕС эти цифры – лишь простое сложение бюджетов, без четкого определения общего курса в вопросах обороны.

Как известно, во время иракской войны в Евросоюзе произошел раскол между государствами, поддержавшими США и Британию, и теми, кто рассматривал эту акцию как неверную, неспособную кардинальным образом решить проблему. Франция, Германия, Бельгия и Люксембург по сути выступили против англо-саксонского видения международных отношений и за создание «сильной Европы». Встреча лидеров этих четырех стран, которая проходила 29 апреля 2003 г. в Брюсселе, привлекла общее внимание, поскольку на ней были предложены конкретные меры по укреплению европейской безопасности: создание сил быстрого реагирования, сотрудничество военно-морских и военно-воздушных сил, учреждение совместного военного штаба и т.д. И хотя данная инициатива не получила продолжения, она свидетельствовала о решимости европейских стран упрочить позиции ЕС в области безопасности и обороны.

Подобное сотрудничество, тем не менее, необходимо продолжать. Как считает бывший статс-секретарь ФРГ, а ныне свободный исследователь-публицист В. Штютцле (1), теперь четырем указанным странам, а также Нидерландам, следует сделать решающий шаг в направлении интеграции своих обычных вооруженных сил, с общим бюджетом НИОКР, общей политикой поставок вооружений, основанной на единых принципах индустриальной политики для военной промышленности, с генштабом и органом по принятию решений, включая «обязанность голосовать в НАТО и ЕС в соответствии с заранее совместно определенной позицией – такое решение теперь необходимо и возможно» (1, с. 92). В принципе это не новая идея в сфере европейского строительства – решать ту или иную важную проблему, отталкиваясь от соглашения ведущих европейских государств, так называемого «твердого ядра». Справедливости ради следует напомнить, что именно по такой схеме создавались механизмы ЕС с самого начала его существования.

В настоящее время в рамках трансатлантических отношений существует еще одна проблема, которая способна повлиять на их дальнейшее развитие – это расширение НАТО за счет стран Центральной и Восточной Европы. По своей сути эта проблема касается дальнейшего существования Альянса и его трансформации, охватывающей цели и стратегию организации. Речь идет об отходе от традиционной концепции военно-политического блока, продвижении процесса демократизации и стабилизации вдоль восточных границ НАТО, о ее превращении в главный инструмент европейской безопасности. Очевидно, что на первых порах военный вклад новых стран-участниц в организацию будет невелик; могут возникнуть и дополнительные проблемы институционального и бюджетного характера. Достаточно привести только один пример: расходы на оборону в расчете на одного военнослужащего в европейских странах, «давних» членах НАТО составляют 103 511 долл. в год, тогда как у новых участников – только 15 774 долл. (4, с. 158). И тем не менее основное значение расширения состоит в том, что, несмотря на множество имеющихся проблем, НАТО, как и ЕС, осталась центром притяжения для молодых демократий. Расширение свидетельствует также о том, что демократизация и структурные изменения в странах ЦВЕ являются важными и значительными преобразованиями и в определенной мере олицетворяют становление широкого евроатлантического сообщества безопасности.

Говоря о трудностях и противоречиях, существующих сегодня в американо-европейских отношениях, практически все аналитики признают необходимость их преодоления и поиска новых основ для взаимоотношений между союзниками, хотя они и будут иными, чем прежде. В основе преодоления разногласий – понимание того, что союз в принципе усиливает, а не ослабляет взаимные позиции сторон. Именно в рамках Альянса можно сообща успешно бороться с такими угрозами, как терроризм, распространение ОМУ, недостаток энергоресурсов, климатические изменения и т.п. На смену геополитике пришла новая «глобальная политика», что вызывает необходимость принятия важных решений для установления новых трансатлантических связей.

В принципе интересы сторон совпадают; это касается и новых вызовов, и стабилизации положения на Балканах, и мирного урегулирования кон-

фликтной ситуации на Ближнем Востоке. Директор отдела исследований внешней политики Брукингского института Джеймс Стейнберг считает основными препятствиями для новых трансатлантических отношений отсутствие совместного эффективного механизма для принятия решений о том, как добиваться реального сотрудничества; различия в оценках эффективности стратегий, призванных противостоять общим угрозам; разницу в возможностях сторон при налаживании сотрудничества (8, с. 125). По его мнению, основной структурой, обеспечивающей сотрудничество в сфере безопасности по многим причинам, должна оставаться именно НАТО.

При этом следовало бы выполнить ряд задач, необходимых для успешной кооперации между американцами и европейцами. Здесь мнения аналитиков не всегда совпадают. Одни считают, что надо избегать «разделения труда» в сфере безопасности, ибо узкая специализация ведет к различиям в понимании кризисного урегулирования. Другие полагают – и это мнение сейчас является преобладающим, – что именно подобная специализация может способствовать разрешению возникающих проблем. Все согласны с тем, что Европе необходимо развивать свои оборонные возможности, чтобы достойно кооперироваться с США. Обеим сторонам надо совершенствовать методы сохранения мира и послекризисной стабилизации. Очевидно, что для НАТО очень важно сохранять принцип консенсуса при принятии решений. Наконец, очень важно и в дальнейшем развивать взаимодействие по линии НАТО – ЕС в военной области, учитывая уже достигнутые договоренности (Берлин+). Еще одна из насущных проблем – это усиление сотрудничества в сфере оборонного производства в Евroatлантическом регионе, включая передачу технологий. Список этих задач можно было бы продолжить.

Важным моментом является также укрепление связей между государствами – членами НАТО и ООН, что придавало бы легитимность операциям Альянса за пределами зоны его ответственности, в частности, путем получения мандата Совета Безопасности на проведение подобных миссий. Если бы НАТО стала в принципе региональной организацией ООН, согласно ст. VIII Устава, это в значительной мере укрепило бы статус двух столь значимых для мирового сообщества институтов, а также способствовало бы и более успешной борьбе с проявлениями терроризма.

После объявления США «глобальной войны с терроризмом» многие европейцы справедливо рассудили, что ко всем террористам нельзя подходить с одной меркой, ибо они преследуют разные цели, имеют неодинаковую природу. Как верно заметил С. Хоффманн, объявляя о «глобальной войне», можно получить еще больше террористов либо способствовать созданию «альянса» между весьма различными видами терроризма (5, с. 1035). Так, предлагая план «Дорожная карта», его авторы сделали акцент на искоренении палестинских террористических организаций, что может провалить всю инициативу. Мы хорошо видим, к чему привела политика А. Шарона в отношении лидеров палестинских экстремистских организаций – к еще большей напряженности на Ближнем Востоке. «Дипломатия угроз» вполне способна дать совершенно обратный эффект. И совсем не случайно администрация Буша в последнее время все чаще обращается к европейцам за помощью и поддержкой антииракской коалиции, которую уже покинули ряд стран. Это еще раз свидетельствует о том, что борьба с терроризмом может вестись только совместными усилиями, с учетом позиций всех государств, принимающих в ней участие. США, таким образом, нуждаются в международной поддержке своих действий.

Каким же видится будущее отношений между США и их европейскими союзниками после начала широкомасштабной антитеррористической кампании? Приведем три теоретических сценария, которые предлагает французский политолог, профессор Нантского университета Ф. Бозо (2). Согласно первому, в ходе борьбы с терроризмом происходит укрепление НАТО: Альянс вновь находит объединяющую его участников внешнюю опасность, военная машина НАТО задействована, политическое единство союзников гарантировано, американское лидерство не подвергается сомнению, а опасность разъединения между США и Европой устраняется. Но этот сценарий неосуществим по ряду причин: американцы вовсе не просили помощи у НАТО в ходе антитеррористической кампании, имеются политические расхождения общего плана – унилатерализм против мультилатерализма, различные оценки террористической угрозы.

Согласно второму сценарию, происходит разъединение между Америкой и Европой: США перестают считать европейцев своими союзниками в

военно-политическом плане, а европейские страны на это и не претендуют. В реальности же европейцы нуждаются в США, их помощи в кризисных ситуациях; Америке необходим Евросоюз, ибо, только опираясь на него, можно добиться стабильности на континенте; создание же «временных коалиций» все-таки невозможно без сильной НАТО. Очевидно, что союзники не будут подвергать обязательства в рамках Альянса проверке на прочность.

Третий сценарий французского политолога наиболее сложен, но и в большей мере необходим – это поиск нового стратегического партнерства между США и Европой. При этом европейцы должны показать себя верными союзниками США, а последние – признать за Евросоюзом право голоса и ответственность в вопросах обеспечения безопасности континента. Однако Бозо считает, что рамки НАТО в ее нынешнем виде слишком узки для осуществления данного сценария – необходим более «глобальный альянс» типа «Большой восьмерки», который предполагал бы участие и России, и Японии. Иными словами, для его осуществления потребуется выполнение целого ряда дополнительных условий. Тем не менее НАТО при любых обстоятельствах должна остаться главным институтом безопасности в Евроатлантическом регионе при учете новых функций ЕС (ОВПБ). По мысли Бозо, после 11 сентября возникла уникальная возможность переосмысления трансатлантических отношений.

Учитывая все вышесказанное, можно с достаточной степенью уверенности утверждать, что в трансатлантических отношениях происходят значительные изменения; их будущее развитие в равной степени зависит от позиции и США, и Европы по кардинальным вопросам безопасности и другим важным мировым проблемам. При этом стороны должны учитывать интересы друг друга, чтобы создать новую систему партнерских связей. Как подчеркивает В. Штютцле, «партнерство с Америкой полезно Европе в той же степени, что и Америке, однако противоборство вредит Европе больше, чем Америке» (1, с. 90). Очевидно, что при поиске ответов на новые угрозы необходима мобилизация как европейского, так и американского потенциала в сфере безопасности, причем европейцам предстоит в большей мере проявить себя в качестве действенного субъекта международных отношений. Однако ясно и то, что в трансатлантических

отношениях уже не будет существовать той гармонии, которая была характерна для прошлого, ибо слишком значительные изменения произошли и в мировых делах, и в самой НАТО.

Список литературы

1. Штютцле В. Европа между притязаниями и действительностью: Структурные изменения в междунар. отношениях // Intern. Politik. – М., 2003. – N 5. – С. 87–94.
2. Bozo F. La relation transatlantique et la «longue» guerre contre le terrorisme // Politique étrangère. – P., 2002. – A.67, N 2. – P. 337–351.
3. Daalder J.H. The end of atlantism // Survival. – L., 2003. – Vol. 45, N 2. – P. 147–166.
4. Edmunds T. NATO and its new members // Ibid. – N 3. – P. 145–166.
5. Hoffmann S. US–European relations: Past a. future // Intern. affairs. – L., 2003. – Vol. 79, N 5. – P. 1029–1036.
6. Paris H. La consolidation de la coopération européenne de défense // Defense nat. – P., 2003. – A.59, N 12. – P. 140–150.
7. Rohatyn F.G. Etats–Unis, Europe: Un patrenariat nécessaire // Débat. – P., 2003. – N 128. – P. 120–127.
8. Steinberg J.B. An elective partnership: Salvaging transatlantic relations // Survival. – L., 2003. – Vol. 45, N 2. – P. 113–146.
9. Zorgbibe Ch. Pourquoi l'OTAN? // Etudes. – P., 2003. – T. 398, N 4. – P. 451–464.