УДК 332

Игорь ЩЕРБАК

ЕС – ООН: В ПОИСКАХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПАРТНЁРСТВА В СФЕРЕ ГЛОБАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И УПРАВЛЕНИЯ КРИЗИСАМИ

Аннотация. *В статье исследуются политика участия ЕС в операциях ООН по поддержанию мира и проблемы в развитии партнёрства с ООН в сфере предупреждения кризисных ситуаций и их урегулирования. Особое внимание уделяется анализу основных моделей участия ЕС в миротворчестве ООН в период после заключения Лиссабонского договора. Прогнозируется, что ЕС будет продолжать политику углублённого структурированного партнёрства с ООН в свете Плана действий по миротворчеству Генерального секретаря ООН (2018) и Декларации о совместных обязательствах в отношении операций по поддержанию мира. Процесс поиска Евросоюзом оптимальных форм партнёрства с ООН сопряжён с курсом европейского тандема (Франция – Германия) на укрепление «европейского суверенитета» и оборонных возможностей ЕС.*

Ключевые слова: *региональная безопасность, раннее предупреждение и урегулирование кризисных ситуаций, операции ООН по поддержанию мира, структурированное стратегическое партнёрство, Декларация о совместных обязательствах в отношении операций по поддержанию мира.*

Эволюция развития партнёрства ЕС – ООН в сфере урегулирования кризисов и операций по поддержанию мира

Несмотря на провозглашённый ещё в Совместной Декларации ООН – ЕС по сотрудничеству в управлении кризисами (2003) курс на «эффективную многосторонность» и всемерную поддержку ООН в вопросах укрепления международной и региональной безопасности, практическое сотрудничество Европейского союза с ООН в этой сфере переживало периоды спада и подъёма. В течение десятилетий Европейский союз, внося значительный вклад в финансирование и разработку идеологии операций Организации Объединённых Наций по поддержанию мира, не направлял свои воинские контингенты в «полевые» миссии ООН. В результате сложилось парадоксальная ситуация, когда важнейшие операции ООН комплектовались военными контингентами в основном из развивающихся стран (Индия, Бангладеш, Пакистан, Нигерия и т.д.) со всеми вытекающими последствиями для эффективности ооновского миротворчества.

Основной причиной сдержанного отношения ЕС стал сложившийся в Брюсселе консенсус, практически запрещающий переподчинение своих воинских соединений командным структурам ООН. Это отвечало принципиальной установке государств – членов Евросоюза на сохранение за собой полного контроля за использованием своих военных контингентов под флагом ООН. Нестыковки в подходах ЕС и ООН к участию в операциях по поддержанию ми-

© ***Щербак Игорь Николаевич*** – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела европейской безопасности ИЕ РАН. ***Адрес***: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. Ведущий научный сотрудник Института международных исследований МГИМО МИД России. ***E-mail:*** inshcherbak@gmail.com.

DOI: http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran22019138144

ра связаны также с различиями в мандатах двух организаций. Мандат ООН ориентирован на децентрализованный характер принятия решений, и в силу этого операции ООН пользуются значительной степенью автономии, в то время как мандат сил ЕС сфокусирован на узких задачах, носит менее гибкий характер и жёстко подчинен политическому контролю со стороны штаб-квартиры ЕС. Во многом этими факторами объяснялись возникающие проблемы в координации сотрудничества двух организаций в сфере операций по поддержанию мира и, прежде всего, в их планировании и подготовке.

К этому следует добавить, что ООН и ЕС использует различные источники и стандарты, коды информации об обстановке в кризисных регионах, а также методы её анализа. Более того, обмен чувствительными сведениями между ЕС и ООН на практике реально затруднён в силу того, что информация, находящаяся в распоряжении ЕС, подчас носит закрытый характер. В итоге совпадения ряда негативных факторов в координации действий сил ЕС и ООН в «поле» по их сотрудничеству был нанесён серьёзный удар – военные соединения ЕС в ходе операций в Боснии и Герцеговине, Руанде и Сомали понесли потери в живой силе. Это на какое-то время практически заморозило совместные проекты двух организаций.

Положение дел стало меняться в период после 2006 г. и подписания Лиссабонского договора, а также создания Внешнеполитической службы ЕС.

Во много это было связано с кардинально изменившейся природой кризисов и новыми вызовами региональной безопасности (доминирование внутренней повестки как основного фактора кризиса, возросшая неуправляемость конфликтных ситуаций, выход на политическую авансцену вооружённых радикальных религиозных группировок, ориентированных на силовой захват власти в региональном масштабе, участившиеся нападения на международных миротворцев). В этих условиях эффективное миротворчество стало практически невозможным без модернизации сил ООН по поддержанию мира путём их оснащения тяжёлыми вооружениями, мобильными вертолётными и транспортными соединениями, современными средствами связи и разведки. Таким качественно новым критериям формирования и оснащения сил ООН отвечали в основном только поставщики воинских контингентов из числа государств – членов ЕС (в силу ряда принципиальных соображений несколько постоянных членов Совета Безопасности ООН – Китай, Россия и США – не направляют свои военные подразделения в состав «полевых» миссий ООН).

Первой ласточкой стало уникальное решение ЕС в 2006 г. в ответ на специальное обращение Генерального секретаря ООН сформировать военное ядро Временных сил ООН в Ливане (UN Interim Force in Lebanon – UNIFIL), а также доукомплектовать контингент ЕС тяжёлыми вооружениями и средствами авиационной разведки. При этом ООН согласилось с требованиями ЕС создать специальный механизм в секретариате ООН (в рамках Департамента по операциям по поддержанию мира – ДПКО), обеспечивающий автономию сил ЕС в вопросах командования и контроля.

Практически в этот период начинают складываться основные модели участия ЕС в операциях ООН по поддержанию мира. Совместное Заявление ЕС и ООН по вопросам сотрудничества в управлении кризисами (июнь 2007 г.) предусматривает следующие варианты:

– модель «передового развёртывания (bridging model) подразумевает упреждающую переброску сил ЕС в кризисный регион в целях стабилизации обстановки и создания условий для подхода основных сил ООН (примеры – операции Artemis и EUFOR Chad);

– модель «постоянного присутствия в боевой готовности» (Standby Model) ориентирована на одновременное развёртывание сил ЕС и ООН при возложении на ЕС функций субстантивной военной поддержки (мобильные вертолётные группы, специальные силы, средства

связи и разведки). Пример – операция EUFOR в Демократической Республике Конго (2006 г.).

Более эффективной и перспективной моделью участия ЕС в ОПМ ООН на данный момент эксперты считают уже испытанную ранее в Ливане (операция UNIFIL) опцию формирования ядра сил миссий ООН на основе военных подразделений из стран ЕС с приданными им тяжёлыми вооружениями и мобильными транспортными группами, но под совместным командованием и контролем со стороны ЕС и ООН[1].

Однако в последнее время в экспе́ртном сообществе ЕС получил хождение тезис о том, что в отдалённой перспективе оптимальной формой взаимодействия ЕС с ООН в сфере ОПМ могло бы быть проведение совместных операций. Преимущество этой модели прежде всего в том, что она однозначно решает вопрос о сохранении сил ЕС полностью под командованием и контролем Брюсселя. Таким образом снимается главное препятствие для полноценного участия ЕС в урегулировании кризисов и в ОПМ ООН.

Вместе с тем успешный запуск такой модели зависит от выполнения ряда предварительных условий, которые гарантировали бы соответствие сотрудничества с ООН в этой важной стратегической области интересам ЕС. Речь идёт, в частности, о том, что совместные операции с ООН должны осуществляться на следующих принципах:

– мандаты операций разрабатываются совместно СБ ООН и Советом ЕС;

– стратегический контроль над операциями – прерогатива ЕС и ООН на основе параллельных докладов через совместный стратегический координационный механизм (комплектуется военными и гражданскими специалистами ЕС) в СБ ООН и Совет ЕС;

– назначения на высшие посты в командовании операциями производятся совместными решениями Генерального секретаря ООН и Советом ЕС (в случае, если ЕС является главным поставщиком военных контингентов в совместные ОПМ, посты спецпредставителя, командующего военным контингентом и комиссара гражданской полиции закрепляются за ЕС);

– военное планирование операций осуществляется через военно-штабной комитет ЕС;

– эффективная операционная деятельность гарантируется созданием единой цепочки командования (Генеральный секретарь ООН – заместитель Генерального секретаря ООН по ОПМ (как правило из граждан ЕС) – Совет ЕС);

– штаб объединённых сил ЕС и ООН создаётся по стандартам ЕС и комплектуется военными и гражданскими специалистами из стран ЕС и представителей других стран, чьи контингенты участвуют в операциях[2].

Следует отметить, что при всей привлекательности такой модели для Евросоюза в плане защиты своих интересов вряд ли сто́ит рассчитывать на её безоговорочную поддержку в Совете Безопасности ООН. В современную эпоху обострения геополитического соперничества такая модель ОПМ будет восприниматься США, Китаем и Россией (постоянными членами СБ ООН) как стремление ЕС обеспечить под флангом ООН своё политическое доминирование в урегулировании кризисных ситуаций в регионах особых интересов Евросоюза (Восточная Европа, Центральная и Северная Африка, Ближний Восток). Нарушение политического баланса в пользу Европейского союза при формировании и функционировании таких ОПМ создаст сложности и для Генерального секретаря ООН из-за нарушения принципа «нейтральности и беспристрастности» операций ООН. Можно ожидать, что с учётом этих моментов

[1] Wanda Hummel and Tobias Pietz, Partnering for Peace: Lessons and Next Steps for EU- UN Cooperation on Peace Operations, Center for International Peace Operations. URL: ZIF_ Policy*Briefing*_ Hummel_ Pietz_ EU- UN- Partnerships_ENG_ Feb2015.pdf (дата обращения: 21.02.2019).

[2] Michel Liegeois, EU- UN cooperation in regional conflict management: beyond the horizon, Handbook on missions and operations: the Common Security and Defense Policy of the European Union, Luxemburg Publishing Office, 2018. P. 266.

дипломатия ЕС скорее всего сделает упор на дальнейшей обкатке уже устоявшихся моделей своего участия («core» + «bridging» + «standby») и адаптации их к проекции своего влияния в кризисных регионах. Модель совместных операций (ООН – ЕС) останется пока в качестве запасной разработки на перспективу.

Необходимо отметить, что Евросоюз, придавая важное значение совместному с ООН участию в управлении кризисами, проводит последовательную линию на гармонизацию стандартов подготовки мандатов и планирования ОПМ под флагом ООН. Такой подход позволяет унифицировать подходы двух организаций к кризисному регулированию и создаёт дополнительные конкурентные преимущества для ЕС по сравнению с другими государствами – членами ООН не только в плане оперативного доступа к ОПМ ООН, но и в целях оказания влияния на определение стратегических приоритетов таких ОПМ.

Поиски ЕС новых подходов к стратегическому партнерству с ООН в контексте изменений в международной обстановке и «европейской политики» ЕС

Деятельность Евросоюза на этом направлении значительно активизировалась после заключения Лиссабонского договора. В частности, был принят План Действий ЕС (The EU Action Plan), сфокусированный на решении задач гармонизации мандатов и процедур планирования ОПМ, стандартов подготовки военных и гражданских специалистов для ОПМ. ЕС предоставил ООН доступ к своим программам по подготовке гражданских специалистов и полицейских для целей ОПМ на основе уже существующих курсов и учебных пособий (New Training Initiative for Civilian Crisis Management – ENTRi). Началась также совместная работа ЕС и ООН по выработке скоординированных подходов к решению вопросов реформы секторов безопасности и верховенства закона в рамках совместных ОПМ.

В развитие этой линии летом 2014 г. правительства Германии и Италии выступили с инициативой «Сотрудничество ЕС – ООН в сфере управления кризисами и операций по поддержанию мира».

Можно с высокой степенью вероятности предположить, что системный подход Евросоюза к повышению результативности операций ООН по поддержанию мира через развитие партнёрства с ООН, а также регулярная постановка ЕС вопроса о реформировании миротворческой деятельности ООН сыграли определённую роль в активизации позиции Генерального секретаря ООН Антониу Гутерреша в пользу повышения эффективности коллективного участия государств – членов ООН в ОПМ ООН на основе реформирования компонента мира и безопасности Секретариата ООН и системы управления и финансирования ОПМ.

На заседании СБ ООН 12 сентябре 2018 г. Генеральный секретарь ООН выступил с инициативой принятия Декларации о совместных обязательствах в отношении операций ООН по поддержанию мира. Документ содержит ряд важных стратегических ориентиров по повышению эффективности ОПМ ООН как ключевого фактора предотвращения, сдерживания и урегулирования конфликтов в зонах проведения операций ООН (приоритет политического урегулирования; проведение ОПМ на основе выполнимых мандатов, подкрепляемых адекватными ресурсами; совершенствование партнёрства с региональными организациями; улучшение подготовки, обучения и оснащения военного и полицейского персонала на основе новаторских подходов – создание координационного механизма по вопросам учебной подготовки; обеспечение эффективной полевой поддержки ОПМ; разработка современных требований к оценке результативности и отчётности по операциям; обеспечение адекватной защиты и безопасности персонала ОПМ; усиление процесса планирования, в том числе в чрезвычайных ситуациях и т.д.).

Политически выигрышным для Европейского союза стал сделанный в Декларации упор на модернизацию партнёрства ООН с региональными организациями в урегулировании конфликтов и признании в этом контексте важной роли стратегического сотрудничества с ЕС. Это говорит о фактическом оформлении привилегированного партнёрства между ООН и ЕС на основе взаимных интересов. Для ООН Евросоюз востребован как единственный на данный момент эффективный поставщик современных технологий, вооружений и военных подразделений, необходимых для результативного осуществления ОПМ ООН. Бренд и флаг ООН привлекателен для ЕС, поскольку участие в совместных с ООН ОПМ и последующих усилиях по постконфликтному восстановлению в кризисных странах расширяют возможности для оказания политического и экономического влияния на процессы в регионах, представляющих особый интерес для ЕС. Совпадающие идеологические установки и концепции в сфере кризисной дипломатии и ОПМ (приоритет политического урегулирования, интегрированный подход к политическому урегулированию и постконфликтному восстановлению, вовлечение в политический и переговорный процесс гражданского общества, верховенство закона и реформирование сектора безопасности, защита гражданского населения, прав женщин и детей и т.д.) также содействуют закреплению партнёрских отношений между ЕС и ООН.

Обозначенные в Декларации идеи по существу не являются принципиально новыми – они неоднократно озвучивались постоянными членами СБ ООН (Россия, КНР, США), а также другими постоянными членами из числа стран ЕС (Великобритания, Франция). Основная цель документа – получить широкую политическую поддержку со стороны государств – членов ООН на проведение назревших кардинальных реформ в сфере миротворчества.

Первым результатом процесса реформирования стала реорганизация системы управления ОПМ в штаб-квартире ООН (с 1 января 2019 г. в Секретариате созданы два новых департамента – департамент мирных операций и департамент политических и миростроительных вопросов, что позволит интегрировать задачи политического урегулирования и постконфликтного восстановления, а также повысить уровень координации с региональными организациями при проведении ОПМ, в том числе с ЕС)[1].

Показательно, что ЕС не только поддержал инициативу Генерального секретаря ООН, но и использовал её как платформу для дальнейшего развития партнёрских отношений с ООН в целях укрепления своей роли и влияния в международном и региональном миротворчестве. Буквально по следам инициативы Генерального секретаря ООН и Декларации ЕС и ООН выступили в ООН с совместным заявлением о дальнейшем укреплении стратегического партнёрства в сфере операций по поддержанию мира, в котором были определены приоритеты партнёрства на 2019–2021 гг. В качестве приоритетных направлений ООН и ЕС определили следующие долгосрочные задачи:

– координировать в рамках поддержки раннего предупреждения конфликтов стратегическую информацию, указывающую на признаки назревающего кризиса;

– определить оптимальные подходы и общие ориентиры в целях планирования и осуществления операций и различного рода миссий;

– усилить координацию полевых миссий и совместное управление ресурсами, обеспечивая их должное функционирование и совместимость;

– активизировать сотрудничество в сфере полиции, верховенства закона, реформ сектора безопасности и изучить возможности взаимодействия в создании потенциала оперативно-

[1] Jake Sherman. Action for Peacekeeping: Will Political Consensus Lead to Change in Practice, International Peace Institute, September 2018. P. 3-5. URL: https://www.ipinst.org1809_Action-for-Peacekeeping.pdf (дата обращения: 22.02.2019).

го гражданского реагирования;

– расширить трёхстороннее сотрудничество по линии ООН – ЕС – Африканский союз в целях оказания поддержки операциям Африканского союза, его усилиям по предотвращению конфликтов, управления кризисами и разработке региональных стратегий[1].

Принятие Евросоюзом приоритетных ориентиров сотрудничества с ООН указывает на последовательную линию Брюсселя на углублённое структурированное партнёрство с ООН в «кризисной дипломатии» на дальних рубежах. Это вписывается в новые подходы тандема Франции – Германии по возрождению «европейского суверенитета» и «план Макрона» по активизации «Европы обороны» (именно эти две страны играют ведущую роль со стороны ЕС в операциях ООН по поддержанию мира). Озвученные президентом Макроном идеи учреждения Европейского оборонного фонда, Европейского совета безопасности и формирования боеспособных сил быстрого реагирования значительно расширяют возможности по наращиванию потенциала участия Евросоюза в ОПМ ООН в различных формах в сочетании с проведением самостоятельных операций. Операции ООН становятся ещё более привлекательными для ЕС в качестве «испытательного полигона» для использования сил быстрого реагирования в кризисных регионах, в том числе под флагом ООН. В свою очередь, можно ожидать, что модернизация присутствия ООН в кризисных зонах Африки и Ближнего Востока при участии мобильных военных подразделений ЕС может стать эффективной мерой по предупреждению кризисных ситуаций в этих регионах и предотвращению миграционных потоков в Европу и роста террористических угроз вследствие затяжных гражданских войн. Масштабная вовлечённость ЕС в операции по поддержанию мира может также консолидировать государства ЕС вокруг внешнеполитической повестки союза, что поможет несколько сгладить негативные последствия брекзита.

Список литературы

Европейский Союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность. Под ред. Ал.А. Громыко и М.Г.Носова, М., ИЕ РАН, изд-во «Весь Мир», 2015 г.

Фёдоров С.М. Российско-французские отношения сегодня: между надеждами и сомнениями. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, №3, 2018. С. 15-22. DOI: http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran320181522.

Громыко Ал.А. Глобальный мир: риски и возможности. Современная Европа, №1, 2018. С. 137-147. DOI: http://dx.doi.org/10.15211/soveurope12018137147.

References

Jake Sherman, Action for Peacekeeping: Will Political Consensus Lead to Change in Practice, International Peace Institute, September 2018. P. 3-5. URL: https://www.ipinst.org1809_Action-for-Peacekeeping.pdf (дата обращения: 22.02.2019).

Michel Liegeois. EU–UN cooperation in regional conflict management: beyond the horizon, Handbook on missions and operations: the Common Security and Defense Policy of the European Union, Luxemburg Publishing Office, 2018. P. 266.

Evropejskij Soyuz v poiske global'noj roli: politika, ekonomika, bezopasnost'. Pod red. Al.A. Gromyko i M.G. Nosova, M., IE RAN, izd-vo «Ves' Mir», 2015 g.

Fyodorov S.M. Rossijsko-francuzskie otnosheniya segodnya. Nauchno-analiticheskij vestnik IE

[1] URL: https://www.un.org. Joint UN-EU press Statement, Reinforcing the UN-EU Strategic Partnership on Peace Operations and Crisis Management: Priorities 2019–2021, 25.09.2018.

RAN. №3, 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran320181522.

Gromyko Al.A. Global'nyj mir: riski i vozmozhnosti. Sovremennaya Evropa. №1, 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.15211/soveurope12018137147.

The EU–UN: in Search of Strategic Partnership for Strengthening Global Security and Crisis Management

Author. Igor Shcherbak, Candidate of Sciences (History), Leading Research Associate, Department of European Security, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. Leading Research Associate, IMI MGIMO. **E-mail:** inshcherbak@gmail.com.

Abstract. The author studies the EU policy on the UN peacekeeping operations and problems of development of partnership with the UN in early warning of crisis situations and crisis management. Special attention is devoted to analysis of basic models of the EU participation in the UN peacekeeping after Lisbon Treaty. The author envisages that the EU would continue to develop the structural strategic partnership with the UN in light of the recent Action for Peace keeping (A4P) and the UN Declaration on mutual commitments on peacekeeping (September 2018). The search by the EU of the optimal models of its partnership with the UN is linked to the policy of the EU tandem (France- Germany) on strengthening European sovereignty and its defense capabilities.

Key words: regional security, early warning and crisis management, the UN peacekeeping operations, structural strategic partnership, Declaration on mutual commitments on peacekeeping.

DOI: http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran22019138144