

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
ФАКС: +7(495)629-92-96
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
FAX: +7(495)629-92-96
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

Аналитическая записка №16, 2017 (№89)

Неформальный саммит НАТО: перераспределение бремени и ответственности

Дмитрий Данилов

кандидат экономических наук, руководитель Отдела европейской безопасности ИЕ РАН

Встреча глав государств и правительств НАТО 25 мая 2017 г. рассматривалась изначально как ключевое политическое мероприятие, как первый европейский визит Д. Трампа, в ходе которого предстояло определить новые условия трансатлантического соглашения и в рамках самого альянса, и в более широком контексте американо-европейских отношений. Д. Трамп крайне провокативно обозначил болевые точки этих отношений, фактически обвинил европейцев в изживенчестве за счет США, потребовав «справедливой оплаты» американских гарантий безопасности. Тем самым, по существу, Д. Трамп впервые поставил под вопрос центральную аксиому Евро-Атлантики – ценность и неприкосновенность НАТО. Он не только опять внес в повестку вопрос «зачем Европа Америке», но и поставил его перед европейцами в ультимативной форме.

Подготовка и ожидания

Йенс Столтенберг, генеральный секретарь НАТО, после визита в Вашингтон 12 апреля 2017 г. заявил, что и сам Д. Трамп, и его администрация привержены НАТО. Однако европейские союзники ожидали от Президента США ясного и четкого подтверждения американских обязательств, в первую очередь, относительно коллективной обороны и, следовательно, сдерживания РФ. В Европе всерьез опасались, что Д. Трамп способен заключить «двустороннюю сделку» с Москвой (по Сирии, Украине и т.д.), что приведет

к ослаблению НАТО и разрушит ценностный фундамент Евро-Атлантики. Возможности обратного влияния европейских столиц заметно сократились, что еще больше ослабило позиции их политических элит. Администрация Трампа ясно дала понять, что намерена обсуждать характер трансатлантических отношений только на американских условиях. Европейцы, планируя мероприятия в НАТО, включая прошедший саммит, вынуждены были подстраиваться под меняющийся политико-дипломатический график Вашингтона.

В то же время, в самих США давление на администрацию Д. Трампа возрастало по всем линиям. Доминирование внутренней повестки над международной означало, что внешние «победы» Трампа не будут иметь высокого рейтинга в стране, а неудачи, напротив, могут иметь гораздо более серьезные последствия. Бескомпромиссная жесткость Трампа в отношениях с союзниками могла бы привести к критическому ослаблению его позиций на внутривнутриполитической арене.

Учитывая довольно напряженную ситуацию в американо-европейских отношениях и неопределенные ожидания от визита Д. Трампа, в НАТО предпочитали не афишировать очевидную значимость предстоящей встречи. Напротив, подчеркивался ее неформальный характер. Повестка была предопределена позицией американской администрации и отражала две ее центральные установки.

Первая – увеличение вклада Европы в коллективную оборону и военную активность НАТО. Д. Трамп с самого начала своего президентского срока выдвинул жесткое требование о выполнении всеми странами альянса обязательств, обозначенных в итоговых документах саммита НАТО в Уэльсе в 2014 г.: об увеличении к 2024 г. военных расходов до уровня не ниже 2% ВВП, включая 20% – на основные виды вооружений. Д. Трамп потребовал преобразовать формулу «2/20» из политических ориентиров в конкретный алгоритм действий. Попытка А. Меркель во время визита в США убедить его, что военный бюджет ФРГ гораздо меньше ее вклада в европейскую и международную безопасность, оказалась безуспешной. Короткое время тактической паузы малых стран, надевавшихся на своего европейского лидера и ожидавших более благоприятного для них результата предварительных дискуссий с США, также истекло. Зато открылись возможности продемонстрировать свою атлантическую значимость для «передовиков» по выполнению критериев «справедливого бремени» (стран восточного фланга). Это, в свою очередь, хоть и давало НАТО возможность продемонстрировать Д. Трампу позитивный ответ на его запрос, еще больше уменьшало потенциал разумного европейского сопротивления диктаторскому нажиму Вашингтона.

Вторая – борьба с международным терроризмом/ИГИЛ (террористическая организация, запрещена в РФ). Казалось бы, эта повестка всегда входила в круг приоритетов НАТО и являлась после 9/11 консолидирующим стержнем. Однако и она, в интерпретации Д. Трампа, стала проблемной для союзников, когда он заявил, что борьба с международным терроризмом должна стать безусловным приоритетом для НАТО. Такая установка еще больше обострила дилемму единства и проблемы оформления нового политического соглашения внутри НАТО.

Во-первых, она ясно отражала мнение Д. Трампа о неэффективности организации, которой следует сосредоточиться на реальных приоритетах. Во-вторых – о недостаточном европейском вкладе: «полезность» Европы после выхода из Афганистана оказалась отнюдь не бесспорна для новой американской администрации. В этой связи, в-третьих, косвенно под вопрос были поставлены главные ориентиры трансатлантической стратегии, о которых союзники договорились «до Трампа» – прежде всего, об укреплении коллективной обороны в ответ на российскую угрозу. В-четвертых, Москва, напротив, рассматривалась Д. Трампом как потенциальный партнер в борьбе с международным терроризмом/ИГИЛ. Но подобный «пророссийский» дрейф Вашингтона подрывал бы коренные интересы безопасности европейских союзников и позиции политических элит. В-пятых, повышение профиля участия НАТО в борьбе с терроризмом объективно весьма проблематично для европейских государств-членов и альянса в целом как в политическом, так и в оперативном отношении. По существу, речь идет о замене активности стран альянса в составе антитеррористической коалиции на основе их национальных интересов – на коалиционную дисциплину и участие в рамках НАТО.

Таким образом, европейские союзники, готовясь к встрече, получили подтверждение того, что Вашингтон демонстративно воспринимает их как «младших партнеров»; что Д. Трамп едет в Брюссель не слушать их, а выслушать ответ на его предложение, от которого нельзя отказаться; что европейским лидерам придется договариваться с Д. Трампом именно на этой встрече, и договоренности должны носить конкретный характер. Европейцы, в свою очередь, рассчитывали на ясное подтверждение президентом США приверженности стратегическому Атлантическому альянсу и НАТО как его фундаментальной основе и, в этой связи, гарантий европейской безопасности, включая, прежде всего, принципиальную позицию в отношении России.

Торжество и символы единства и солидарности

Торжественные мероприятия на открытии саммита должны были создать благоприятный политико-дипломатический фон для демонстрации атлантического единства. Именно поэтому пресса уделила такое внимание официальной церемонии открытия новой штаб-квартиры НАТО и двум мемориалам на ее территории.

Первый посвящен падению Берлинской стены. Ее обломок, по словам Й. Столтенбега – «символ прошлого», того, как в ответ на раскол Европы члены альянса объединились для защиты свободы, которую НАТО будет продолжать отстаивать. Второй памятник (обломок Северной башни Торгового центра) посвящен трагедии 9/11 и пятой статье Вашингтонского договора, которая тогда была инициирована НАТО впервые в истории. Это нельзя воспринимать как перевернутую страницу и «прошлые заслуги» – именно такое послание адресует Й. Столтенберг Трампу, когда говорит: «Мемориал 9/11 и 5-й статьи будет ежедневным напоминанием о нашей жизненно важной связке». Для большей убедительности, он подчеркивает, что НАТО принимает запрос США: «И

сегодня мы примем обязательства делать больше в нашей общей борьбе с терроризмом».¹

Само здание штаб-квартиры, названное «Агора» как символ греческой демократии, было готово к заселению уже к Новому 2016 году. Но его открытие было отложено в связи с затягиваем сроков визита нового президента США. Й. Столтенберг подтвердил готовность альянса изменяться «вместе с изменяющимся миром», закончив свою речь констатацией фундаментальной трансатлантической солидарности: «НАТО больше, чем договор. Больше, чем организация. НАТО воплощает уникальную связь между Европой и Северной Америкой. И когда мы поднимаем наши флаги сегодня... В этот определяющий для нашей безопасности момент... Наш союз имеет сильные позиции, демонстрирует единство и решимость».²

Однако расчет на особую «торжественность момента» не слишком оправдался. Д. Трамп, который мог бы воспользоваться ситуацией, когда уже был ясен благоприятный для него исход встречи, и сгладить обоюдоострые углы американско-европейских разногласий, предпочел усилить эффект победы. Его короткое выступление и поведение во время церемонии создало новые линии напряжения. Вот только некоторые выводы, которые европейские союзники могли сделать из выступления Президента США.

1. Д. Трамп объединил в один пакет американское понимание повестки альянса, изначально сузив возможность маневра в обсуждении каждого из вопросов: «Если страны НАТО внесут свой полный вклад, тогда НАТО будет еще сильнее, чем сегодня, особенно в ответ на угрозу терроризма». Но даже те страны альянса, которые вынуждены идти на соглашение «2/20», не готовы связывать его с большими расходами на антитеррористическую активность в рамках НАТО (например, Франция).
2. Д. Трамп дал понять, что прошлые «афганские заслуги» уже «не работают», пора перестать делать на них акцент и озаботиться реальным и справедливым увеличением европейского взноса в альянс.
3. Резюме Трампа: «Для меня большая честь находиться сегодня в сердце альянса, который обеспечивает свободу и безопасность Европы», – следует читать с конца. Прежде речь всегда шла об общей безопасности и коллективной ответственности Евро-Атлантики, теперь табу снято: НАТО, опираясь на гарантии США, защищает Европу, но не Америку.
4. Д. Трамп даже ради политкорректности не сказал того, что от него ждали – слов благодарности европейским союзникам за солидарность, и даже не упомянул «статью 5» о коллективной обороне у мемориала, символизирующего ее.
5. Тем не менее, Д. Трамп успокоил союзников – он дал понять, что с пониманием относится к европейским приоритетам безопасности, в том числе в отношении РФ и миграционного кризиса. Он «добавил» эти позиции к спискам угроз, хотя и не

¹ http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_144091.htm?selectedLocale=ru

² http://www.nato.int/cps/ru/natohq/opinions_144094.htm?selectedLocale=ru

конкретизировал американскую позицию и «ответственность»: «НАТО будущего должна сосредоточить внимание на терроризме и иммиграции, а также на угрозах со стороны России и восточных и южных границ НАТО».

Основные результаты

Итоги саммита в Брюсселе были наиболее полно отражены в выступлениях генсека НАТО, а также в рамках визита его заместителя Роуз Готтемюллер 29 мая в Тбилиси на очередную сессию Парламентской Ассамблеи альянса. Они подтвердили, что на встрече основное внимание было уделено двум темам – борьбе с терроризмом и справедливому распределению бремени в обеспечении Евро-Атлантической безопасности.

Главное решение по первому вопросу – НАТО не только увеличивает текущую активность на антитеррористическом треке, но и становится участником антитеррористической коалиции (несмотря на то, что все государства-члены в национальном качестве входят в нее). Для европейских стран это было крайне сложным, но необходимым пунктом нового договора с США. Германия и Франция до последнего момента откладывали решение. Лидеры ЕС справедливо опасались, что передача НАТО соответствующих полномочий и рычагов серьезно ослабит их возможности формулировать независимую позицию по Сирии/Ираку/ИГИЛ, в том числе сложную ткань отношений с региональными державами, включая Турцию. Париж, в частности, был серьезно озабочен тем, что на фоне решений об увеличении военных расходов придется перенаправить их в обще-натовский «котел», хотя Франция уже тратит значительные средства на противодействие террористической угрозе в зоне Сахель. Весьма велики опасения, что втягивание европейских государств через НАТО в американские действия в Ираке и Сирии актуализирует вопрос о военном участии (а это внутренне взрывоопасный элемент в политике большинства европейских государств).

Террористический акт в британском Манчестере 22 мая стал знаковым событием в преддверии брюссельского саммита. Ситуация не оставляла лидерам альянса шансов воздержаться в ответ на антитеррористическую инициативу Д. Трампа, и решение о формальном присоединении альянса к глобальной коалиции против ИГИЛ все же было принято. Его политическая цена весьма высока. Во-первых, Вашингтон добился поставленной цели (Европа не смогла воспротивиться). Во-вторых, теперь, когда НАТО внутри американской коалиции, европейцы должны формулировать свою позицию в рамках коллективной ответственности, их свобода маневра ограничена, а зависимость от «непредсказуемых» или односторонних действий США, напротив, усилится. В-третьих, это касается и отношений европейских стран с другими ключевыми участниками анти-игиловской борьбы и региональными державами (Россией, Турцией, Ираном, Израилем и т.д.), где позиции атлантических союзников не совпадают. Другими словами, Европа, соглашаясь на «формальное» участие НАТО в антитеррористической кампании, увеличивает риски, связанные со своей стратегической самостоятельностью.

В практическом плане НАТО изначально оказалась в ловушке Трампа. Й. Столтенберг, в ответ на американский запрос о большем участии в борьбе с терроризмом как ключевой функции альянса, попытался продемонстрировать весомые усилия на этом направлении. НАТО поддерживает коалицию самолетами AWACS, вносит вклад в подготовку сил безопасности в Афганистане и Ираке и, следовательно, в общую борьбу с корнями терроризма. Это обозначало фактическое признание объективно ограниченных возможностей НАТО расширить свое функциональное участие. Вопрос о том, что НАТО может сделать еще, идя навстречу Вашингтону, не имел ясных ответов и реалистичных опций. Перспектива «боевой роли» альянса после завершения его самой крупной операции в Афганистане была фактически исключена. Однако политические мотивы администрации Трампа перевешивали эти практические аргументы, и пришлось в срочном порядке прорабатывать варианты дополнительного вклада организации.

Потенциальный вклад, согласованный на майской встрече в Брюсселе, выглядит довольно неубедительно с точки зрения «добавленной стоимости». Неслучайно в НАТО, говоря об этих решениях, предпочитают делать акцент на их «символической ценности» и по-прежнему апеллируют к уже проделанной и продолжающейся работе. Альянс, как заявлено со всей определенностью, не будет выполнять каких-либо боевых задач, его главной функцией станет налаживание лучшей координации между странами-участницами. Предусмотрено усиление поддержки коалиции системой дальнего радиолокационного обнаружения и управления (ДРЛОУ) НАТО AWACS, увеличится полетное время, объемы передаваемой информации, будет обеспечена дозаправка в воздухе. Генсеком НАТО назначен координатор по борьбе с терроризмом, в штаб-квартире будет учрежден новый объединенный разведывательный центр для борьбы с терроризмом, в том числе с чужими истребителями. Намечены и другие шаги, включая продолжение операции НАТО в Афганистане «Решительная поддержка» и увеличение ее контингента.

Видимо, главный смысл подключения НАТО как организации к антитеррористической коалиции – с одной стороны, укрепление блоковой солидарности, чтобы снизить риски расшатывания коалиции вследствие различий национальных интересов и мотиваций стран-участниц. С другой – создание институционально-правовых основ для задействования совместных инструментов НАТО, особенно тех, которые создаются в области сбора, обработки и обмена информацией, новых антитеррористических механизмов и инструментов противодействия киберугрозам (с возможностью их отработки и обкатки в реальных боевых условиях).

По свидетельству Р. Готтемюллер, «жизненно важной частью этой борьбы является быстрый и эффективный обмен развединформацией между союзниками и партнерами». И именно для этого в новом разведуправлении НАТО учреждается специализированное подразделение по борьбе с терроризмом. В объединенном командовании НАТО в Неаполе будет создан новый «южный хаб» для мониторинга и оценки региональных угроз. Началась работа по изучению возможностей Штаба специальных операций (ШСО) альянса, который уже предлагает союзникам и партнерам специальную

программу подготовки по борьбе с терроризмом. ШСО был использован как важный координационный центр для дискуссий в рамках подготовки брюссельского саммита.

Однако и политическая, и практическая значимость принятых решений оценивается весьма неоднозначно. Во-первых, этот «сильный политический сигнал о единстве в борьбе с терроризмом», как его характеризует руководство НАТО, небезосновательно рассматривается как вынужденное согласие на условия Д. Трампа, особенно с учетом преодоленного сопротивления Берлина и Парижа. «Согласие» европейцев усиливает тренд к размыванию их стратегического влияния и самостоятельности, причем уже при новых лидерах. Во-вторых, это соглашение укрепляет не столько альянс, сколько его инструментальную роль в политике США, деформирует трансатлантические балансы и, в конечном счете, ослабляет НАТО. С другой стороны, в-третьих, «вынужденное» европейско-американское соглашение, под нажимом Вашингтона, будет усиливать настроения противодействия диктату Трампа и в Европе, и в США. В-четвертых, в странах НАТО усиливаются сомнения относительно практической эффективности альянса в борьбе с международным терроризмом и особенно с угрозами внутри Европы. В-пятых, по-прежнему не ясно, каким образом планируется усилить роль НАТО в борьбе с ИГИЛ, если так и не найдены возможности для развития взаимодействия с Россией.

Фактически эти же критические аргументы относятся и к другому результату саммита – относительно «справедливого вклада» европейцев и их расходов на оборону. На брюссельской встрече ожидаемо представлена позитивная динамика: преодоление в 2015 г. длительного периода сокращений военных расходов; их увеличение Европой и Канадой в 2016 г.; Румыния подтвердила, что выйдет на уровень 2% уже в текущем году; Латвия и Литва – в 2018 г. Главное – есть договоренность о ежегодной разработке национальных планов по достижению критериев «2/20». Р. Готтемюллер уточнила, что планы будут состоять из трех компонентов: деньги, оперативный потенциал и национальное участие в миссиях и операциях. Работа над ними должна быть завершена в декабре 2017 г. для последующего обсуждения на февральском (2018 г.) Совете министров обороны.

Вопрос о том, что и как будет предприниматься в случае невыполнения национальных планов, т.е. о механизмах реализации и контроля, остается открытым. До сих пор не ясно, кто и как будет заниматься в НАТО оценкой представленных планов, как они будут координироваться внутри альянса, между его органами и национальными правительствами. Такая «конкретизация» планов может стать еще более сильным фактором разобщенности внутри альянса, принимая во внимание существенные расхождения во взглядах и на повестку, и на справедливое распределение бремени, с учетом приоритетов развития национальных комплексов безопасности и военно-технологической базы.

Майский саммит альянса был продолжен дискуссиями весенней сессии Парламентской ассамблеи НАТО 29 мая 2017 г. в Тбилиси с участием более 200 парламентариев стран-участниц и партнеров. Она давала возможность обсудить трансатлантические отношения и принятые решения «по горячим следам». В ходе дискуссии были высказаны определенные сомнения относительно принятых решений, их

реализуемости и эффективности. Очевидно, что поднятые даже внутри альянса критические вопросы будут звучать еще острее в рамках национальных общественно-политических дебатов. Один из них имеет принципиальное значение: что для НАТО ценнее – формальное выполнение критериев «2/20» или реальный оперативный вклад тех союзников, которые отстают от «передовиков» на восточном фланге. К тому же фактически «восточные» члены альянса планируют увеличить средства на свою собственную оборону, тогда как другие союзники имеют иные приоритеты. Это объективно усиливает, а не регулирует дилемму «справедливого бремени» внутри НАТО. Причем речь может идти не только о региональных балансах и приоритетах, но и о самой полезности альянса в парировании не только внешних, но и наиболее существенных внутренних вызовов, включая террористическую угрозу и миграционный кризис. Особенно остро дилемма справедливого бремени воспринимается в связи с отказом Д. Трампа после саммита «Большой семерки» в Таормине 26-27 мая от Парижского соглашения по климату.

Российский вопрос и расширение НАТО

Российская тема в официальной программе саммита не была обозначена, но обсуждалась. По словам Й. Столтенберга, «Россия в повестке НАТО всегда», в том числе и в контексте трансатлантической связки и распределения бремени. Главным, очевидно, было не детальное обсуждение российской повестки, а большая ясность, которой европейские союзники пытались добиться от Д. Трампа относительно его линии по России и подтверждения, в этой связи, принципиальной преемственности американской политики по кризису европейской системы безопасности. Перед саммитом НАТО давление в США на Трампа крайне усилилось, и обозначенная прежде перспектива налаживания конструктивного взаимодействия с Москвой в областях общего интереса, включая Сирию/ИГИЛ, была фактически заблокирована. Встреча в НАТО в целом зафиксировала сближение Д. Трампа с союзниками по России, что особо подчеркивалось руководством альянса в официальных выступлениях.

«Более агрессивная Россия, рост насильственного экстремизма, рост ИГИЛ» – именно эти вызовы, как подчеркнула Р. Готтемюллер, определили решения по двум центральным вопросам саммита. 2014 год, по ее мнению, стал для НАТО переломным – после вторжения России в Украину, захвата Крыма и захвата Мосула ИГИЛ. При этом корни событий она видит в 2008 г., когда «на пороге финансового кризиса» произошло «российское вторжение в Грузию». Такая жесткая риторика говорит о том, что в альянсе вновь консолидирована жесткая линия на сдерживание РФ и общая позиция по Крыму и украинскому конфликту.

Прием в «евроатлантическую семью» Черногории (5 июня 2017 г.) также следует рассматривать в фокусе этой консолидированной линии. МИД РФ в специальном заявлении отметил «антироссийскую истерию» в Черногории и право РФ на ответные меры на основе взаимности.

Р. Готтемюллер на совместной пресс-конференции с главой грузинского МИДа Михаилом Джанелидзе на полях ПА НАТО в Тбилиси подчеркнула связь вступления в альянс Черногории и продолжения политики открытых дверей НАТО, которая

особенно актуальна для Грузии. Был продемонстрирован большой партнерский вклад Грузии в миссии НАТО, силы реагирования альянса, учения и т.д.; заинтересованность НАТО в грузинском черноморском опыте и экспертизе; в развитии и укреплении сотрудничества. На вопрос, видит ли Готтемюллер альтернативу предоставлению Грузии Плана для членства (ПДЧ), она ответила: «Нет. Нет. НАТО приветствует, что Грузия является страной-претендентом, и мы приветствуем возможность работать с Грузией в отношении членства в НАТО». Само проведение ПА НАТО в Тбилиси (впервые в стране-партнере с 2004 г.) стало масштабным и знаковым событием, где, по словам Виктора Долидзе, грузинского министра по европейской и евроатлантической интеграции, должны были быть «сделаны специальные послания в адрес РФ и НАТО о том, что Грузия должна стать членом альянса».

Изначально было понятно, что планируя встречу в Грузии, особое внимание придется обратить именно на вопрос ее членства в НАТО. Это значит, что все данные сигналы и сделанные акценты очень серьезны, а не ситуативны. Хотя вопрос о перспективе членства Грузии оставлен открытым, Москве дали понять, что в случае нарушения ею определенных красных линий (по Сирии, Украине и даже Молдове) НАТО после Черногории будет готова сделать следующий шаг и предоставить ПДЧ Грузии.

Выводы

Такое давление на Москву, в совокупности с другими неблагоприятными для РФ сигналами брюссельской встречи, негативной динамикой российско-американских отношений, возросшей жесткостью не только Берлина, но и Парижа при новом президенте Э. Макроне, а также в преддверии выборов 2018 г. в России (и на Украине) создает опасность вынужденного дрейфа Европы к выстраиванию новых, управляемых отношений конфронтационного типа с РФ, дальнейшей консолидации Евро-Атлантики в рамках НАТО, а Москвы на платформе «Крепость Россия». При этом соответствующие решения могут быть закреплены уже в 2018 г. – в новой Стратегической концепции НАТО, которая будет принята следующим, формальным саммитом, причем на основе ныне достигнутых Д. Трампом и его европейскими партнерами соглашений.

Дата выпуска: 11 июля 2017 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytcs