

УДК 327; 327.5

Александр ШУМИЛИН

ВЫЗОВЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ-2020: МЕЖДУ МЮНХЕНОМ И ИДЛИБОМ

Аннотация. В 2020 г. Евросоюз вступил в условиях нарастающих внешних вызовов и угроз: проблема востока Украины не снижает своей остроты и после саммита в нормандском формате в декабре 2019 г.; нарастает трансформационная динамика внутреннего конфликта в Ливии, подогреваемого прямым (Турция) и косвенным вмешательством ряда иностранных государств посредством спонсирования ими отрядов наёмников; резко усугубляется взрывоопасная ситуация в сирийской провинции Идлиб; американо-иранское противостояние вылилось в обмен ракетными ударами. Всё это происходит на фоне сохраняющихся разногласий между США и Евросоюзом, что отчётливо проявилось в ходе Мюнхенской конференции по безопасности. В статье обращается особое внимание на средства реагирования руководства ЕС в отношении прежде всего вызовов из региона Ближнего Востока и Северной Африки. Подчёркивается, что помимо традиционных дипломатических инструментов европейцы рассматривают расширить использование арсенала военных средств. Новое руководство ЕС всё заметнее опирается на установки, согласно которым фактор «жёсткой силы» должен стать не менее значимым, чем «мягкая сила», доминировавшая до сих пор во внешней политике стран Евросоюза.

Ключевые слова: Евросоюз, Украина, Ливия, Сирия, Турция, Реджеп Тайип Эрдоган, Жозеп Боррель, 56-я Мюнхенская конференция по безопасности, жёсткая сила.

О необходимости наращивать фактор «жёсткой силы» во внешней политике ЕС громче других заявляла прежде всего председатель Европейской комиссии У. фон дер Ляйен при утверждении её на указанный пост¹. В начале текущего года этот постулат уже пространно развивал Жозеп Боррель, Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности. Озабоченность европейцев новыми вызовами отчётливо проявилась и в ходе Мюнхенской конференции по безопасности в феврале 2020 г.

Мюнхен: трансатлантическое напряжение

56-я Мюнхенская конференция по безопасности оказалась одной из самых проблемных для трансатлантических партнёров. Чаще всего аналитики и журналисты описывают прошедшие там дискуссии на тему отношений США и Европы с акцентом на такие определения, как «кризис», «разлад», «глубокий раскол». В подтверждение подобных эпитетов, в частности, приводится словесная дуэль между президентом Германии Ф. В. Штайнмайером и госсекретарём США М. Помпео. Первый высказался прямо и жёстко: «Наш ближайший партнёр, Со-

© Шумилин Александр Иванович – доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель центра «Европа – Ближний Восток» Отдела европейской безопасности, главный редактор Научно-аналитического вестника ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: mideast@bk.ru.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran12020410>

¹ См. подробнее: Шумилин А.И. Евросоюз готовится к «геополитическому рывку». Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, №6, 2019. URL: <http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/Shumilin62019.pdf> (дата обращения: 20.02.2020).

единённые Штаты Америки, при нынешней администрации отказывается от самой концепции международного сообщества (т.е. от идеи конструктивного взаимодействия между государствами – *А.Ш.*)... «Америка прежде всего», но за счёт её соседей и партнёров... Мыслить и действовать в таком ключе означает наносить вред всем нам»¹.

В ответ госсекретарь США назвал «сильно преувеличенными» опасения европейских лидеров относительно сокращения влияния Запада, и призвал их более решительно противодействовать «агрессивным акциям» таких государств, как Китай, Россия и Иран. «Запад выигрывает. Мы вместе выигрываем», – заявил Помпео².

Ему возразил президент Франции Э. Макрон, по словам которого, США проходят через «переосмысление своих отношений с Европой», из чего следует, что Старый Свет должен взять на себя ответственность за свою судьбу³. А глава МИД ФРГ Х. Маас посетовал на то, что «Будущее Ближнего Востока обсуждается (без участия европейской дипломатии – *А.Ш.*) в Астане или Сочи, а не в Женеве или Нью-Йорке»⁴. Дискуссии участников конференции ещё раз подтвердили остроту расхождений, в частности, между ФРГ и США по проблеме «Северного потока – 2»⁵.

Подчеркнём, что сама ценность трансатлантического партнёрства не подвергалась сомнению ни американскими, ни европейскими участниками Мюнхенского форума Европейцы в своём большинстве уже согласились с требованиями администрации Д. Трампа повысить потолок своего финансового участия в коллективной обороне в рамках НАТО. На конференции же вполне отчётливо проявились новые акценты в подходе европейских государств к трансатлантическому взаимодействию в сфере безопасности. Обоснованно можно говорить о трёх вариантах стратегического видения в этом плане: первый – концепция Макрона, предполагающая ориентацию на независимость Европы от США; второй – преобладающий на востоке ЕС подход в пользу максимально тесных связей с США; третий – позиция нерешительная, колеблющаяся между двумя обозначенными полюсами, ассоциируемая с Германией. Впрочем, многие аналитики склонны полагать, что в случае победы Трампа на выборах в ноябре 2020 г. «французский лагерь быстро прирастёт сторонниками, включая и Берлин»⁶.

На фоне упомянутых расхождений и замешательства в стане атлантистов, организаторы конференции то и дело акцентировали вводимый в оборот новый термин – «беззападность» (*Westlessness*)⁷. Под ним понимается вышеупомянутая тенденция сокращения влияния стран Запада на мировые процессы в пользу Китая в экономическом плане и России – в военно-политическом. Вину же за политическую деградацию Транс-Атлантики европейцы склонны возлагать на США. А выход из этой ситуации видят в укреплении оборонной мощи Евросоюза и в усилении фактора «жёсткой силы» во внешней политике. Развёрнуто изложил

¹ Birnbaum M., Hudson J., Morris L. At Munich Security Conference, an Atlantic divide: U.S. boasting and European unease. The Washington Press. 15.02.2020. URL: https://www.washingtonpost.com/world/europe/munich-security-conference-pompeo-europe/2020/02/15/ea9174d4-4c1b-11ea-967b-e074d302c7d4_story.html (дата обращения: 20.02.2020).

² Ibid.

³ Риджуэлл Г. Будущее Запада: позиции США и Европы. VOA. 17.02.2020. URL: <https://www.golos-ameriki.ru/a/dgv-munich-security-conference-wrap/5290757.html> (дата обращения: 20.02.2020).

⁴ Speech by Foreign Minister Heiko Maas at the 56th Munich Security Conference. Federal Foreign Office. 14.02.2020. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-munich-security-conference/2308256> (дата обращения: 19.02.2020).

⁵ Белов В.Б. «Северный поток – 2» в контексте Мюнхенской конференции по безопасности. ИЕ РАН. Аналитическая записка №4(187), 2020. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an187.pdf> (дата обращения: 19.02.2020).

⁶ Хайн М. Комментарий: Заклятые друзья, разделенные Атлантикой. DW. URL: <https://www.dw.com/ru/> (дата обращения: 19.02.2020).

⁷ Munich Security Report 2020. Westlessness. Munich: 2020. P. 20. URL: www.securityconference.org/en/publications/munich-security-report/ (дата обращения: 16.02.2020).

подход к данной проблеме Ж. Боррель в статье, опубликованной за неделю до открытия Мюнхенской конференции.

Подчеркнув, что Евросоюз был основан для того, чтобы покончить с политикой силы, Боррель выражает сожаление, что реальность оказалась намного жёстче, и в ней «многие игроки готовы применять силу». В этом контексте он призывает Старый Свет «заново выучить язык силы и сделать Европу геостратегическим игроком высшего ранга»¹.

При этом Боррель не обходит стороной проблемы, затрудняющие странам-членам быстро и оперативно принимать порой болезненные стратегические решения. В частности, он констатирует, что «с правилом единогласного одобрения трудно достичь соглашений по спорным вопросам, и всегда присутствует риск политического паралича». В результате в отношении многих внешних вызовов европейцы ограничиваются лишь выражением озабоченности вместо согласования конкретных и срочных действий. «Страны ЕС должны понять, – утверждает Боррель, – что использование ими права вето ослабляет не только Союз, но и их самих»².

Ещё один важный ограничитель внутри ЕС, подчёркивает Боррель, это «отстранённость» части стран-членов от вызовов, актуальных для других европейских государств. Угрозы безопасности следует воспринимать как нечто неделимое для всех европейцев. «Полагать, что Ливия и Сахель важны только для средиземноморских стран – столь же абсурдно, как и думать, что безопасность стран Балтии касается лишь Восточной Европы», – утверждает Верховный представитель ЕС. И делает следующий вывод: «Проблема Европы не в отсутствии силы. Проблема – в отсутствии политической воли для объединения её сил с целью гарантировать их слаженность и максимальную эффективность». В заключение Боррель призывает превратить ЕС в самостоятельного геополитического игрока уже в 2020 г.³

«Силовая» дипломатия ЕС: первые шаги

События уже первых недель 2020 г. (обмен ракетными ударами между США и Ираном в начале января, наращивание операции по взятию столицы Ливии армией Х. Хафтара в середине января, наступление сирийской армии в Идлибе в феврале) предоставили руководству ЕС возможность попытаться применить на практике декларированные им новые установки в сфере внешней политики и безопасности. Судя по всему, однако, к обрушившимся испытаниям европейцы оказались не готовы, а потому отреагировали на них в рамках традиционной модели акцента на «мягкую силу» (дипломатию) и в стиле критикуемой Боррелем «отстранённости». Вместе с тем, дух новых установок всё же ощущался в политических декларациях Евросоюза: в них чётче выражалась определённая позиция ЕС в отношении происходящего. И это – при сохранении прежней линии, направленной на миротворчество и посредничество в конфликтах в Ливии и вокруг Ирана, а также на снижение накала гуманитарной катастрофы в Сирии.

Иран. Реакция ЕС на американский удар с целью ликвидации генерала Касема Сулеймани 2 января и ответная ракетная атака Ирана по базе международной коалиции в Ираке была вполне предсказуемой: лидеры Франции, ФРГ и Великобритании выступили с совместным заявлением, в котором призвали стороны (США и Иран) к сдержанности, а Тегеран ещё и отказать от угроз выйти из договора СВПД (Совместный всеобъемлющий план действий). Необычным в заявлении Евротройки (на тот момент Великобритания ещё не покинула ЕС) оказались три базовых посыла: первый – отсутствие осуждения Соединённых Штатов (в тексте

¹ Borrell J. Embracing Europe's Power. Project Syndicate. 08.02.2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/embracing-europe-s-power-by-josep-borrell-2020-02> (дата обращения: 20.02.2020).

² Ibid.

³ Ibid.

нет даже упоминания США); второй – озабоченность «негативной ролью Ирана в регионе»; третий – чётко сформулировано отрицательное отношение европейских лидеров к фигуре Сулеймани¹.

Примечательно, что отчётливее других партнёров по ЕС поддержку США в ликвидации Сулеймани выразил глава британского Форин-офиса Доминик Рааб: «Задачей Сулеймани была мобилизация прокси-группировок и милиций с целью атаковать контингенты западных государств, законно находящиеся там (в Сирии и Ираке – *А.Ш.*). Так что речь идёт о применении (Соединёнными Штатами – *А.Ш.*) права на самооборону»².

От имени ЕС Ж. Боррель сфокусировал европейскую реакцию на необходимости для Ирана сохранять его участие в СВПД и пригласил главу МИД Исламской республики посетить Брюссель для переговоров по данной теме. Заметим, что администрация Трампа расценила даже такую вполне проамериканскую реакцию ЕС на ликвидацию Сулеймани как проявление «недостаточной поддержки» в сравнении с отчётливо выраженной поддержкой этой акции со стороны ближневосточных партнёров Вашингтона (арабских монархий Персидского залива и Израиля)³.

В целом реакция Евросоюза на обмен ракетными ударами между США и Ираном была сбалансированной: европейские лидеры выразили понимание действий Вашингтона, подтвердили негативную оценку фигуры Сулеймани, но при этом активизировали каналы контактов с Тегераном для поддержания диалога с целью сохранения СВПД, что остаётся базовой внешнеполитической установкой Брюсселя.

Ливия и Сирия. В подходе к конфликтам в этих двух странах расхождения между США и ЕС на данном этапе незначительны. В силу географических и геополитических факторов в Евросоюзе возрастает осознание необходимости усиления его роли в поиске урегулирования, что предполагает активизацию силовых инструментов для подкрепления ставки на дипломатию⁴. Другое важное обстоятельство: в обоих случаях к силовым средствам там прибегло руководство Турции, что изменило положение на поле боя в Ливии и Сирии. Применительно к Ливии операция Анкары позволила европейцам отложить рассмотрение вариантов стабилизации ситуации в этой стране с помощью военной силы.

Так, в начале января Р.Т. Эрдоган объявил об активном развертывании турецких подразделений в районе Триполи для защиты международно признанного правительства Ф Сарраджа. В результате была приостановлена наступательная операция Ливийской национальной армии под командованием фельдмаршала Х. Хафтара, что открыло окно возможностей для возобновления переговоров между воюющими сторонами – сначала в Москве (13 января), а затем в Берлине (18-19 января)⁵.

¹ Приведём для примера лишь первый абзац совместного заявления: «Мы осудили недавние атаки Ирана против коалиционных сил в Ираке и выражаем глубокую озабоченность негативной ролью, которую играл Иран в регионе, включая Корпус стражей исламской революции и «Аль-Кудс» под руководством генерала Сулеймани» – см подробно: Joint statement from President Macron, Chancellor Merkel and Prime Minister Johnson on the situation in Iraq. GOV.UK. 06.01.2020. URL: <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-from-president-macron-chancellor-merkel-and-prime-minister-johnson-on-the-situation-in-iraq> (дата обращения: 20.02.2020).

² Iran crisis: Germany, France, UK urge de-escalation. The European Gazette. 06.01.2020. URL: <https://www.eu-journalists.eu/2020/01/06/germany-seeks-talks-with-iran-to-ease-tensions/> (дата обращения: 20.02.2020).

³ Borger J. Pompeo: European response to Suleimani killing «not helpful enough». The Guardian. 04.01.2020. URL: <https://www.theguardian.com/us-news/2020/jan/04/mike-pompeo-european-response-to-suleimani-killing> (дата обращения: 18.02.2020).

⁴ Pierini M. The EU and Mediterranean Area: Dealing with Conflicts, Tensions and Resets. Carnegie Europe. 15.07.2017. URL: <https://carnegieeurope.eu/2017/07/19/eu-and-mediterranean-area-dealing-with-conflicts-tensions-and-resets-pub-71592> (дата обращения: 19.02.2020); European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations: Libya. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/libya_en (дата обращения: 20.02.2020).

⁵ Следует различать непосредственный эффект дислокации ВС Турции в Триполи в виде спасения правительств-

Несмотря на некоторые расхождения в подходах отдельных стран ЕС к ливийской проблеме, Берлинская конференция позволила создать в целом общеевропейскую платформу для начала нового раунда межливийских переговоров. Этому во многом способствовала и конструктивная позиция России: 11 января в Москве прошла встреча А. Меркель с В. Путиным, в ходе которой стороны обсудили различные аспекты предстоящей конференции в Берлине, а также подходы к разрешению ливийского конфликта. Конференция завершилась конкретными результатами, главные из которых два: первый – формальное обязательство внешних акторов прекратить вмешательство в ливийский конфликт, способствовать восстановлению эмбарго на поставки оружия сторонам конфликта; второй – создание временного совместного военного комитета (по 5 представителей с каждой стороны – 5+5) для выработки предложений по снижению уровня и сокращению масштабов военного противостояния в североафриканской стране¹.

Решения Берлинской конференции заложили основы для продвижения процесса урегулирования в Ливии, прежде всего в политической сфере. Позднее они были подкреплены европейцами рядом мероприятий военного характера. Организаторы конференции (МИД ФРГ и ООН) основывались на идее инклюзивности форума (участия всех сторон ливийского конфликта). Этот посыл позволил привлечь и все ведущие страны ЕС, независимо от их симпатий к той или иной стороне в самой Ливии. Примечательно, что о возможности проведения военной операции ЕС в Ливии Ж. Боррель заявил ещё накануне Берлинской конференции. «Если в Ливии установится перемирие, Европейский Союз должен быть готов помочь сохранению и контролю над режимом прекращения огня – возможно, и отправкой солдат», – заявил он².

Однако решение о применении силовых мер для осуществления достигнутых в Берлине договорённостей было принято главами МИД стран ЕС только 17 февраля. Министры подтвердили намерение сформировать военно-морскую миссию для контроля над соблюдением эмбарго на поставки оружия в Ливию. По словам Х. Мааса, «военно-морской компонент» миссии должен будет сосредоточиться на маршрутах тех, кто доставляет в Ливию вооружения, т.е. на восточной части Средиземного моря. Он считает, что участие военных кораблей – наряду с наблюдением с воздуха и через спутники – необходимо, чтобы получать полную картину происходящего³. Между тем глава МИД Австрии Александер Шалленберг счёл недостаточной военно-морскую миссию ЕС для указанных целей, предложив развернуть наземный контингент из числа пограничников стран – членов Евросоюза. По его словам, факт состоит в том, что поставки вооружений (особенно армии Хафтара – *А.ИИ.*) осуществляются наземным и воздушным путями⁴.

ва Ф. Сарраджа, что, по умолчанию, оценено положительно политиками ЕС, и более широкий политический контекст, при котором Турция де-факто может стать важным внешним актором гражданской войны в Ливии. Последнее («превращение Ливии во вторую Сирию»), как и договорённости между Эрдоганом и Сарражем о делимитации морских границ в Восточном Средиземноморье, вызвали открытую озабоченность стран ЕС. См. подробнее: Germany warns of «second Syria» as EU hosts Libya PM. EURACTIV.com – AFP. 09.01.2020. URL: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/germany-warns-of-second-syria-as-eu-hosts-libya-pm/> (дата обращения: 20.02.2020).

¹ The Berlin Conference on Libya – Conference Conclusions. The Federal Government. 19.01.2020. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/the-berlin-conference-on-libya-1713882> (дата обращения: 19.02.2020).

² Becker M., Hoffmann Ch., Hornig F., Genauer M., Keilberth M., Lüdke S., Müller S., Poppe M., Von Rohr M., Sanberg B., Schult Ch., Weiland S. Can Diplomacy Stop the War in Libya? Spiegel International. 17.01.2020. URL: <https://www.spiegel.de/international/world/berlin-summit-war-in-libya-a-29aeb93b-304c-45b6-9521-a55a241e5fbd> (дата обращения: 19.02.2020).

³ Жуков Е. Новая миссия ЕС будет контролировать оружейное эмбарго в Ливии. DW. 17.02.2020. URL: <https://www.dw.com/ru/новая-миссия-ес-будет-контролировать-оружейное-эмбарго-в-ливии/a-52408981> (дата обращения: 19.02.2020).

⁴ Österreichs Außenminister will EU-Grenzer nach Libyen schicken. Spiegel International. 17.02.2020. URL: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/libyen-oesterreichs-aussenminister-spricht-sich-fuer-einsatz-von-eu-grenzschaetzern->

Список литературы

Белов В.Б. «Северный поток – 2» в контексте Мюнхенской конференции по безопасности. ИЕ РАН. Аналитическая записка №4(187), 2020. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an187.pdf>.

Шумилин А.И. Евросоюз готовится к «геополитическому рывку». Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, №6, 2019. URL: <http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/Shumilin62019.pdf>.

Pierini M. The EU and Mediterranean Area: Dealing with Conflicts, Tensions and Resets. Carnegie Europe. 15.07.2017. URL: <https://carnegieeurope.eu/2017/07/19/eu-and-mediterranean-area-dealing-with-conflicts-tensions-and-resets-pub-71592>.

References

Belov V.B. «Severnyj potok – 2» v kontekste Myunhenskoj konferencii po bezopasnosti. IE RAN. Analiticheskaya zapiska №4(187), 2020. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an187.pdf>.

Pierini M. The EU and Mediterranean Area: Dealing with Conflicts, Tentions and Resets. Carnegie Europe. 15.07.2017. URL: <https://carnegieeurope.eu/2017/07/19/eu-and-mediterranean-area-dealing-with-conflicts-tensions-and-resets-pub-71592>.

Shumilin A.I. Evrosoyuz gotovitsya k «geopoliticheskomu ryvku». Nauchno-analiticheskij Vestnik IE RAN, №6, 2019. URL: <http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/Shumilin62019.pdf>.

Stelzenmüller C. A European security force in Syria is courageous idea. 30.10.2019. The Brookings Institution. URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/10/30/a-european-security-force-in-syria-is-a-courageous-idea/>.

The Berlin Conference on Libya – Conference Conclusions. The Federal Government. 19.01.2020. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/the-berlin-conference-on-libya-1713882>.

2020 European Security Challenges: between Munich and Idlib

Author. Alexander Shumilin, Doctor of Sciences (Politics), Chief Research Associate, European Security Department, Editor-in-Chief of the Scientific Analytical Vestnik at the Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** mideast@bk.ru.

Abstract. In 2020, the European Union entered into an environment of growing external challenges and threats: the problem of the east of Ukraine does not decrease its severity even after the summit in the Norman format in December 2019; the transformational dynamics of the internal conflict in Libya is growing, fueled by direct (Turkey) and indirect interference by a number of foreign states through their sponsorship of mercenary units; the explosive situation in the Syrian province of Idlib is sharply aggravated; US-Iran confrontation resulted in an exchange of missile attacks. All this happens against the background of continuing disagreements between the United States and the European Union, which was clearly manifested during the Munich Security Conference. The article draws particular attention to the means of response of the EU leadership with regard primarily to challenges from the Middle East and North Africa region. It is emphasized that in addition to traditional diplomatic tools, Europeans expect to expand the use of an arsenal of military means. The new EU leadership increasingly relies on the guidelines according to which the factor of «hard power» should become no less significant than the «soft power» that has dominated so far in the foreign policy of the EU countries.

Key words: European Union, Ukraine, Libya, Syria, Turkey, Recep Erdogan, Josep Borrel, hard power, Macron, Merkel.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran12020410>

Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2020, №1