

Зарембо К.В.*

СПІЛЬНА ЗОВНІШНЯ ТА БЕЗПЕКОВА ПОЛІТИКА ЄС: ПОСТМОДЕРНА ВІДПОВІДЬ НА МОДЕРНІ ВИКЛИКИ

Використовується теорія Роберта Купера щодо модерних та пост-модерних держав задля пояснення неефективності Спільної зовнішньої та безпекової політики Європейського Союзу. Так, неефективність СЗБП пояснюється невідповідністю її характеру (пост-модерний) характеру викликів, яким вона покликана дати відповідь (модерні).

Ключові слова: СЗБП, СПБО, Європейський Союз, безпека, лібералізм, реалізм, пост-модернізм, модернізм.

The article seeks to explain the failings of the Common Foreign and Security Policy of the European Union through the theory of Robert Cooper about modern and post-modern states. Thus, the CFSP inefficiency is explained by the mismatch of its post-modern character and the modern character of the challenges it's supposed to address.

Keywords: CFSP, CSDP, European Union, security, liberalism, realism, post-modernism, modernism.

Используется теория Роберта Купера о модернистических и пост-модернистических государствах для объяснения неэффективности Общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза. Так, неэффективность ОВПБ объясняется несоответствием ее пост-модернистического характера модернистическому характеру вызовов, на которые она призвана отвечать.

Ключевые слова: ОВПБ, ОПБО, Европейский Союз, либерализм, реаллизм, пост-модернизм, модернизм.

«Foreign policy is about war and peace,
and countries that only do peace are missing half of the story
(perhaps the most important half)»

Robert Cooper, «The Breaking of Nations – Order
and Chaos in the Twenty-First Century», 2007

Постановка проблеми. Спільна зовнішня та безпекова політика (СЗБП) Європейського Союзу існує протягом двадцяти років. Проте впродовж усього цього часу Євро-союз так і не отримав «єдиного голосу» у зовнішніх справах.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Існує значний дослідницький доробок, у якому даються пояснення неефективності СЗБП. Цим питанням у вітчизняній та між-

* аспірантка Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, заступник директора ГО «Інститут світової політики»

Науковий керівник: професор Литвиненко О.В.

народній науковій спільноті займалися А. В. Тюшка, Ш. Лене, Н. Уїтні, А. Гайд-Прайс, М. Меймет, Д. Гьолер, Б. Тонра, тощо. Утім, більшість авторів намагається пояснити малу результативність СЗБП через практичні реалії процесу прийняття рішень у ЄС, а не через пошук абстрактних теоретичних трендів.

Формулювання цілей статті.

Цією статтею автор має на меті долучитися до світової дискусії з означеної проблематики та заповнити існуючу нішу, пропонуючи оригінальні теоретичні основи для дослідження та аналізу СЗБП. Зокрема, теоретичною основою статті є ідеї Роберта Купера, британського та європейського дипломата, щодо того, що ліберальна та реалістична теорії міжнародних відносин не є взаємовиключними у сучасному світі. Швидше, їх можна застосовувати одночасно, в залежності від того, про які країни йдеться. Так, пост-модерні держави взаємодіють на ліберальних засадах, у той час як модерні – на класичних реалістичних. При цьому, за необхідності пост-модерні держави можуть та навіть мають застосовувати модерні принципи по відношенню до модерних держав та кризових ситуацій. Таким чином, у статті неефективність СЗБП пояснюється невідповідністю її характеру (пост-модерний) характеру викликів, яким вона покликана дати відповідь (модерні).

Теоретичні засади статті

Згідно думок Роберта Купера, які він виклав у праці «The Breaking of Nations» [3], усі країни світу можна розділити на домодерні, модерні та пост-модерні. До першої категорії належать країни, які перебувають у «до-державному, пост-імперіальному хаосі¹» [3, с. 16]. До таких країн належать Сомалі, Афганістан, Ліберія. Такі держави не мають «легітимної монополії» на застосування сили через або зловживання цією монополією у минулому, або втрату власної легітимності.

Модерні держави існують згідно правил класичного світового порядку. Для таких держав життєво важливим є суверенітет, відокремлення внутрішньої політики від зовнішньої та категоричне неприйняття втручання у них з боку інших держав. «У такому світі ... гарантом безпеки є сила, а кордони, принаймні теоретично, можуть змінюватися через застосування сили» [3, с. 22]. У модерному світі інтереси держави та її міць грають вирішальну роль щодо її позиції у світі. Модерні держави зберігають монополію на застосування сили та готові до військових дій одна проти одної. Купер зауважує, що у міжнародних відносинах здебільшого усе ще домінують поняття, цінності та риторика модерного світу.

Третім елементом теорії Купера є пост-модерна група держав. «Пост-модерна система не покладається ані на баланс сил, ані підкреслює важливість суверенітету чи відокремлення внутрішніх та зовнішніх справ» [3, с. 27]. Пост-модерні держави готові до відкритості по відношенню до інших пост-модерних держав, у тому числі відкритості власних оборонних секторів, та до контролю з боку незалежних пост-модерних інститутів. Вони уникають війни як недосконалого інструменту модерного світу, є демократіями та можуть бути великими та потенційно потужними державами без страху порушити баланс сил, оскільки не мають загарбних амбіцій. «У пост-модерному світі не існує безпекових загроз у традиційному розумінні, оскільки його члени не збираються захоплювати один одного» [3, с. 39]. До пост-модерних держав належать держави-члени Європейського Союзу та Японія, те що у сукупності іноді називають Захід.

За теорією Купера, якщо пост-модерні відносини існують у межах однієї групи держав, це не означає, що з іншими державами їм не доведеться мати відносини на модерних засадах. Прикладом є часи Холодної війни, коли пост-модерні європейські держави підходили до держав Варшавського пакту з позиції сили та недовіри.

¹ Тут і далі – переклад автора.

Теорія Роберта Купера щодо домодерних, модерних та пост-модерних держав суголосна з теорією Джозефа Ная щодо «м'якої» та «жорсткої» сили. За концепцією Джозефа Ная, «м'яка» сила – це можливість досягати своїх цілей завдяки власній привабливості, а не примусу. В межах держави джерелом привабливості може бути культура, політичні ідеали, політика. На відміну від «м'якої» сили «жорстка» сила держави коріниться у її військовій або економічній потужності [11, с. х (передмова)].

Так, можна припустити, що, оскільки пост-модерні держави уникають війни та не відчують традиційних військових загроз, «жорсткі» засоби взаємодії з іншими державами втрачають для них пріоритетність. Відповідно, пост-модерні держави надають перевагу «м'яким» засобам у міжнародній політиці.

У свою чергу, для модерних держав «жорстка» сила грає ключову роль у міжнародних відносинах.

Таким чином, у статті термін «модерний» вживається на позначення зв'язку із застосуванням військової сили, а термін «пост-модерний» - на позначення зв'язку з застосуванням «м'якої» сили.

Аналіз СЗБП за теорією Роберта Купера

Європейський Союз є прикладом *найбільш розвинутої пост-модерної системи у світі*. Метою створення ЄС був ненапад основних країн-учасниць Другої світової війни одна на одну, а не оборона від спільного ворога [3, с. 160]. Останнє завдання було чіткою прерогативою НАТО, яка і була утворена як альянс для протистояння СРСР і його союзникам. Таким чином, за попередження модерних загроз по відношенню до європейських країн відповідав Північно-атлантичний Альянс та США як його ключова потуга.

Необхідність у власній політиці безпеки для ЄС постала, з одного боку, через відсторонення США від підтримки балансу сил на європейському континенті після завершення Холодної війни, а з іншого – *через ряд модерних криз*, на які Євросоюз виявився нездатним відповісти.

Першою такою кризою став розпад Югославії та жорстокі конфлікти між республіками, що входили до її складу. Європейський Союз поставився до неї як до можливості довести свою компетентність як міжнародного гравця та звільнити США від місії підтримки безпеки в Європі [18]. Утім, попередити розпад держави не вдалося. Натомість, ЄС усвідомив власні інституційні та військові обмеження і здійснив спробу подолати їх шляхом утворення Спільної зовнішньої та безпекової політики. СЗБП була закріплена у Маастрихтському договорі та набрала чинності у 2003 р.

Те, що СЗБП є нездатною забезпечити відповідь на ситуації, заради забезпечення контролю над якими вона створювалася, було доведено у 1999 році, коли США надали переважну більшість озброєння, використаного у повітряній операції НАТО проти етнічних чисток Слободана Мілошевича у Косові. Натомість, криза у Косові призвела до подальшої інституційної розбудови ЄС у сфері безпеки та оборони. З подачі лідерів Франції та Великобританії, які зробили спільну заяву у французькому містечку Сен-Мало 3-4 грудня 1998 року, була започаткована оборонна політика Європейського Союзу [1, с. 203].

Зрештою, третій імпульс до розбудови європейської політики безпеки також був модерним. Держави-члени ЄС мали розбіжні погляди щодо власного залучення до війни в Іраку у складі НАТО. У вересні 2003 року канцлер Німеччини Герхард Шрöder, президент Франції Жак Ширак та прем'єр-міністр Великобританії Тоні Блер прийняли спільне рішення щодо створення додаткових військових ресурсів для ЄС: військове планування та інфраструктура керування. Метою таких кроків було надати ЄС можливість вести власні військові операції без залучення ресурсів НАТО. Окрім того, у грудні того ж року Європейська Рада оприлюднила Стратегію безпеки Європейського Союзу – документ, який за-

кликає держави-члени до зближення власних інтересів та політик безпеки (sic!) та є першим такого роду документом, який пропонує чітку альтернативу Стратегії безпеки США [10, с. 191-192].

Вочевидь, Спільна зовнішня та безпекова політика ЄС мала стати спражнім «жорстким», модерним інструментом Європейського Союзу, який надавав би європейцям альтернативу НАТО та був відповіддю на модерні виклики сучасного світу. Проте інструмент цей є виразно постмодерним. Так, до прикладу, з 2003 року було розпочато 27 місій Спільної політики безпеки та оборони (СПБО), оборонного компоненту СЗБП. При цьому тільки вісім з цих місій були військовими, решта припадає на цивільні або змішані [18]. Його використання обмежується миротворчими операціями та націєбудівництвом, тобто втіленням «м'якої», а не «жорсткої» сили ЄС.

За усю історію існування СЗБП не було жодного разу, коли б держави-члени мали єдину позицію щодо військового втручання. Поява кожної потенційної інтервенції на порядку денному ЄС тільки підкреслювала розбіжності у підходах країн. Останніми ілюстраціями цьому слугують останні операції ЄС у Лівії 2011 року та у Малі 2013 року. У 2011 році Франція та Великобританія, не покладаючись на СЗБП, виступили у тандемі, керуючи військовою кампанією проти Муаммара Каддафі, коли той за допомогою збройних сил придушив народне повстання у Лівії. Великобританія та Франція, знову ж таки, опікувалися військовою операцією у Малі у 2013 році, куди, остання, зокрема, відправила 4 000 військовослужбовців. Інші держави ЄС обмежилися тим, що заявили про власну готовність сприяти підготовці національних військових сил Малі та інших африканських країн [13].

З усіх держав-членів ЄС Франція та Великобританія найсерйозніше ставляться до політики безпеки та оборони. У 2010 році ці дві країни мали найбільші оборонні бюджети в Європі (хоча навіть у цих країнах скорочення військових сил мало місце) [22, с. 5]. При цьому навіть сукупних потужностей Великобританії та Франції недостатньо, щоб забезпечити безпеку у Європі. Так, генеральний секретар НАТО Андерс Фог Расмуссен дотримується думки, що без допомоги США операції у Малі та Лівії не могли б бути успішними. Під час щорічної конференції 2013 року з питань трансатлантичної безпеки у Мюнхені він зауважив, що США були змушені надати європейцям принаймні дві спроможності: засоби розвідки та повітряні танкери для заправки літаків, та заохотив ЄС інвестувати у власні оборонні технології [21]. Генерал Хакан Сирен, голова Військового комітету ЄС, минулого року заявив, що за теперішніх умов держави-члени ЄС у найближчому майбутньому не зможуть утримати життєво важливі складові власних військових сил, особливо у тому, що стосується військово-повітряних сил [15].

СПБО не вистачає не тільки технічного, а й людського ресурсу. У трьох місіях СПБО, розпочатих у 2012 році (усі з них цивільні – до Сомалі, Південного Судану та Нігеру), сукупно задіяно близько 60 службовців [12]. У 2010 році у поліцейській місії ЄС в Афганістані не вистачало чверті від усього мінімального персоналу, необхідного для успішного виконання місії [4, с. 4]. В Іраку тільки 60 європейських службовців працюють над удосконаленням іракської системи кримінального правосуддя [20].

При цьому цікаво, що, за висловлюванням одного європейського дипломата, СЗБП та СПБО стримують не бюджетні обмеження, як може здатися в умовах фінансової кризи, а брак політичної волі з боку держав-членів [18]. Дійсно, фахівці з питань СПБО піддали критиці поведінку лідерів ЄС під час кризи у Малі, коли європейські урядовці не відрядили свої відомі «бойові групи», концептуально створені саме для таких операцій [12; 14]. Незважаючи на численні заяви лідерів ЄС щодо необхідності потужної та консолідо-

ваної зовнішньої та безпекової політики, держави-члени, за кількома виключеннями, не є ментально готовими до матеріального її втілення.

Попри кризи, які час від часу спалахують як на європейських кордонах, так і у віддаленіших куточках світу, європейці почувають себе як ніколи у безпеці: ще ніколи вірогідність прямої збройної атаки чи масового призову у підготовці до війни не була нижчою [12, с. 4]. Ілюстрацією такого ставлення європейських держав до безпеки є той факт, що, незважаючи на те, що створення СЗБП мало надати ЄС можливість оперативно реагувати на модерні кризові ситуації на кшталт війни у Югославії, формування Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС розтягнулося на цілих десять років.

Безпрецедентне почуття безпеки у Європі, зокрема, підтверджується у першому ж реченні Європейської стратегії безпеки: «Europe has never been so prosperous, so secure nor so free. The violence of the first half of the 20th Century has given way to a period of peace and stability unprecedented in European history.» [5, с. 1]. Європейська Стратегія безпеки, так само як і Звіт з виконання Європейської Стратегії безпеки 2008 року, виражає «анти-імперську філософію, спрямовану на утворення кооперативного світового порядку, а не балансування між полюсами та потужностями» [10, с. 199]. При цьому Стратегія безпеки робить наголос на тому, що Євросоюз є одним з найбільших донорів допомоги на розвиток у світі, жодного разу не посилаючись на можливість зостосування військових засобів. Таким чином, як зазначає старший науковий співробітник Фонду Карнегі за міжнародний мир Джуді Демпсі, ЄС обмежується застосуванням «м'якої сили», а саме виділенням значних сум на реконструкцію, розвиток, захист біженців або нагляд за проведенням виборів [16].

Хоча відбулася кардинальна зміна геополітичних умов за майже десять років, що пройшли з моменту появи Стратегії, проте серед більшості держав-членів ЄС немає бажання оновити цей виключно важливий документ. Основна причина сьогодні, як і десять років тому, – у ЄС-27, за виключенням Франції та Великобританії, немає запиту на оновлену та потужну безпекову політику, як серед суспільств, так і серед правлячих еліт. На думку Фредеріка Бозо, викладача політології у Сорбонні, небажання держав-членів ЄС переглядати європейську стратегію безпеки є ілюстрацією того, наскільки сильно більшість членів ЄС не хочуть мати справу з визначенням власної сили та потужності [16].

Частково до такого стану справ спричинився комплекс, який розвинувся у деяких країн після Другої світової війни. Вплив Другої світової війни на формування філософії політики безпеки ЄС вдало описала дослідниця Лондонської школи економіки Мері Келдор. Вона дійшла висновку, що, на відміну від США, для яких перемога у Другій світовій війні де факто давала карт бланш на застосування військової сили задля поширення демократії в світі, для багатьох членів ЄС Друга світова війна асоціювалася з соромом та жахом. Таким чином, держави-засновниці ЄС намагалися створити систему, яка б могла попередити війну та геноцид, а отже, її зовнішня політика є «швидше космополітичною, ніж геополітичною» [8, с. 31].

Найглибше післявоєнний комплекс під впливом США та Великобританії розвинувся у Німеччині. Цей глобальний гравець досі не в змозі поборити колективну психологічну травму, яку він отримала внаслідок Другої світової війни. Повністю відкинувши політику, засновану на силі, цей найпотужніший економічний актор ЄС покладається на міжнародне право та розвинув відразу до застосування військової сили [9, с. 10].

«Втома від інтервенцій» спостерігається не тільки у Німеччині. Європейці отримали досвід дорогих поразок – на приклад, військових дій у Іраку та Афганістані під американським керівництвом.

Звичайно, таке відчуття безпеки поділяють не усі держави-члени ЄС. Польща і загалом Центрально-Східна Європа є певним виключенням, оскільки ці держави і досі відчують російську загрозу. Тим не менш, майже усі держави-члени продовжують скорочувати оборонні бюджети без взаємних консультацій чи координації [12, с. 3-4]. За підрахунками впливового французького блогера Ніколаса Грос-Верхайде (Nicolas Gros-Verheyde), з 2006 по 2014 рік оборонні витрати держав-членів ЄС впадуть на 30% [20]. Більшість європейських країн скасували або суттєво скоротили військовий призов [7, с. 230]. Такі кроки є особливо нелогічними, якщо врахувати, що після завершення Холодної війни більшість країн Європи не могли похизуватися першокласними арміями. Засоби, які були необхідні для колективної оборони території зі Сходу, - важка бронетехніка та артилерія, - не підходили для новітніх викликів, які вимагають сил швидкого реагування з гнучкою структурою та легких озброєнь, які можна надіслати на великі відстані [6, с. 137]. Утім, модернізація військових сил не є пріоритетом для більшості держав-членів ЄС.

Висновки. За понад двадцять років, які минули після закінчення Холодної війни, держави-члени ЄС так і не розвинули ані навичок застосування військової сили, ані усвідомлення такої необхідності. Внутрішнє відчуття безпеки, яке панує як серед європейських суспільств, так і серед еліт, та відраза до модерних засобів провадження міжнародних відносин робить питання безпеки та оборони неперіоритетними для осіб, що приймають рішення на національних та європейському рівнях. Таким чином, Спільна зовнішня та безпекова політика Європейського Союзу не отримала такого наповнення, яке здатне було б перетворити її на модерний інструмент взаємодії із зовнішнім світом.

Така ситуація не тільки залишає Європу залежною від США у оборонних питаннях, але й фактично не дозволяє ЄС стати повноцінним глобальним (і локальним) політичним гравцем. Як зазначає Роберт Купер, «тестом для країни або спільноти країн на кшталт Європейського Союзу є не функціонування за легких часів, а те, як вона може упоратися з кризою» [3, с. 161]. ЄС не тільки не здатний дати адекватну відповідь на кризи у власному регіоні, які вимагають застосування військової сили, але й дискредитує себе перед країнами, для яких військова сила – життєво важливий компонент їхньої політики та державотворення, як, наприклад, держави Північної Африки, не кажучи вже про Росію та КНР [12, с. 5]. Європейським лідерам необхідно збагнути, що світ, на відміну від їхніх держав, не є пост-модерним. Без модерних інструментів, які є символом потужності у решті світу, Європейський Союз не є глобально конкурентоздатним.

Список використаних джерел

1. Хилько О.Л. Французьке бачення сучасної європейської безпеки та оборони. // Вісник СевНТУ: зб. наук. пр. Серія: Політологія. — Севастополь, 2010. – Вип. 112. – с. 203-207.
2. Тюшка А.В. Режим французько-німецької співпраці у європейській політиці безпеки та оборони. [Текст]: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.04 / Тюшка Андрій Васильович. – Львів, 2010. – 261 с.
3. Cooper R. The Breaking of Nations – Order and Chaos in the Twenty-First Century. – London: Atlantic Books, 2007. – 192 p.
4. Burke Edward. Europe's External Action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy. – Centre for European Reform. – July 2012. – 8 p.
5. European Commission. A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. – Brussels: 2003. – 12 December. – 15 p.

6. Gaertner, H. European Security: The End of Territorial Defense. // The Brown Journal of World Affairs. – Winter/Spring 2003. – Vol. IX. – Issue 2. – p. 135-147.
7. Hyde-Price, A. 'Normative' Power Europe: a Realist Critique. // Journal of European Public Policy 13:2. – March 2006. – p. 217–234.
8. Kaldor, M. A European Conception of Security // Europe in an Asian Century. (The London School of Economics and Political Science). – London, 2012. – p. 30-37.
9. Lehne, S. The Big Three in EU Foreign Policy / S. Lehne // The Carnegie Endowment for International Peace, 2012. – 32 p. – (The Carnegie Papers).
10. Meimeth, M., Goeler, D. Europe's Role in World Politics. Diverging Concepts in France and Germany. // Ritsumeikan Law Review. – 2011. – No 28. – p. 191-201.
11. Nye, J. Soft Power: the Means to Success in World Politics. – PublicAffairs, 2005. – 191 p.
12. Witney, N. Where Does CSDP Fit into EU Foreign Policy? – Notre Europe - Jacques Delors Institute. – Policy Paper 64. – 13 February 2013. – 6 p.
13. Воронов, К. Французская операция в Мали: поход за ресурсами в проекции евроармии. [Электронный ресурс] – Информационно-аналитический портал «Империя». – 11 февраля 2013 г. Режим доступа <http://www.imperiya.by/politics1-15379.html>.
14. Benitez, J. Mali and the demise of the EU's Common Security and Defence Policy [Электронный ресурс] // The Atlantic Council. – January 28, 2013. Режим доступа <http://www.acus.org/natosource/mali-and-demise-eu's-common-security-and-defence-policy>.
15. Croft, A. Some EU states may no longer afford air forces-general. [Электронный ресурс] // Reuters report. – September 19, 2012. Режим доступа <http://www.reuters.com/article/2012/09/19/eu-defence-idUSL5E8KJSL20120919>.
16. Dempsey, J. Europe Reluctant to Set Up a Security Doctrine [Электронный ресурс] // The New York Times. – May 9, 2008. Режим доступа http://www.nytimes.com/2008/05/09/world/europe/09iht-letter.1.12728751.html?pagewanted=all&_r=1&.
17. Dempsey, J. Why Is There No New EU Security Strategy? [Электронный ресурс] // Judy Dempsey's Strategic Europe. – The Carnegie Endowment for International Peace. – July 26, 2012. Режим доступа: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=48947>.
18. Klingspor, C. Defining the Purpose and Coordinating the Instruments for EU Global Action. [Электронный ресурс] – The European Global Strategy. – March 27, 2013. Режим доступа <http://www.euglobalstrategy.eu/nyheter/opinions/defining-the-purpose-and-coordinating-the-instruments-for-eu-global-action>.
19. McNamara, C. The EU's Common Foreign and Security Policy: How It Threatens Transatlantic Security. [Электронный ресурс] – The Heritage Foundation. – March 17, 2009. Режим доступа <http://www.heritage.org/research/reports/2009/03/the-eus-common-foreign-and-security-policy-how-it-threatens-transatlantic-security>.
20. Pawlak, P., O'Donnell, C. Are Europeans a better transatlantic security partner than meets the eye? [Электронный ресурс]. – The European Union Institute for Security Studies. – 09 July 2012. Режим доступа <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/are-europeans-a-better-transatlantic-security-partner-than-meets-the-eye/>
21. Rettman, A. Nato chief: Mali shows holes in EU defence. [Электронный ресурс]. // The EU Observer. – 04 February 2013. Режим доступа <http://euobserver.com/defence/118934>.
22. Taylor, C. Franco-British Defense Cooperation. [Электронный ресурс] – House of Commons Library. – Briefing Paper SN/IA/575. – 8 November 2010. Режим доступа <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05750>.