

ВІДНОСИНИ У ТРИКУТНИКУ “НАТО/ЄС-РОСІЯ-УКРАЇНА”: ПОГЛЯД З ІСПАНІЇ



Франціско РУІЗ,
аналітик-дослідник
Іспанського інституту стратегічних досліджень

Доречно розглянути три аспекти трикутника безпеки “НАТО/ЄС-Росія-Україна”: *по-перше*, міжнародні взаємини із “західного” боку, оскільки НАТО та ЄС є дуже різними організаціями, а стратегічні відносини між ними – дуже складними; *по-друге*, відносини між Заходом і Росією; *по-третє*, можливості інтеграції України в цей трикутник, враховуючи її національні інтереси та поточні геополітичні тенденції.

НАТО/ЄС як сторона трикутника

Своєрідний парадокс – вивчати складнощі координації і навіть тертя, характерні для останніх 10 років відносин між двома організаціями, що мають 21 спільного учасника. Певним чином НАТО та ЄС нагадують двох незручно з’єднаних сіамських близнюків: вони мають багато спільних органів, але їх окремі голови не скоординовані.

НАТО на чолі зі США десятиліттями був наріжним каменем євроатлантичної безпеки. Коли холодна війна закінчилась і головного противника не стало, Альянс зберіг ключову роль у створенні нового безпекового порядку, насамперед – через брак дієздатної альтернативи. Як наслідок, Стратегічна концепція 1991р. додала нові обов’язки (співробітництво та політичний діалог) до його головного завдання – колективної оборони.

1999р. був дуже важливим для розбудови архітектури євроатлантичної безпеки: НАТО провів військову кампанію в Югославії через кризу в Косово, яка засвідчила розрив у спроможностях між США та європейськими союзниками, а у Вашингтоні була схвалена нова Стратегічна концепція, в якій НАТО висловив бажання співпрацювати з майже не діючим Західноєвропейським Союзом (ЗЄС).

Роком раніше в Європі було зроблено крок уперед – укладено двосторонні угоди між Францією та Великою Британією у Сен-Мало (“Союз повинен мати можливість самостійних дій, що спирається на потужні військові сили, засоби прийняття

рішень про їх використання та готовність реагувати на міжнародні кризи”), які дали початок Європейській політиці безпеки і оборони (ЄПБО).

Отже, потрібно було вирішити, як дві організації можуть ефективно співпрацювати. Так звані угоди “Берлін +” фактично набули чинності у 2003р., заклавши процедуру доступу ЄС до деяких спроможностей НАТО на випадок, коли Альянс у цілому приймає рішення не втручатись у безпекову кризу.

Події швидко випередили й ці формальні угоди, оскільки ЄС лише у двох операціях ЄПБО (“Конкордія” в Македонії та “Алтея” в Боснії) скористався засобами планування та реалізації НАТО. Головна причина полягає в тому, що Кіпр, який є членом ЄС з 2004р., не є учасником програми “Партнерство заради миру”, що заважало йому брати участь у будь-якій операції “Берлін +” – ситуація, неприйнятна для інших країн-членів ЄС.

У 2010р. відбудуться дві важливі події: затвердження нової Стратегічної концепції НАТО та запровадження засобів нової Європейської політики безпеки і оборони (ЄПБО), передбачених Лісабонським договором. Яким могло б бути майбутнє відносин НАТО-ЄС за цих обставин? Зважаючи на нинішню ситуацію та екстраполюючи її на майбутнє, маємо три можливі сценарії:

- США нічого не бажають робити з європейською безпекою, і ЄС самостійно розробляє ЄПБО, включно із спільною обороною, передбаченою Лісабонським договором. Такий сценарій не виглядає ні вірогідним (оскільки він

передбачає максимальну згоду між країнами-учасницями ЄС), ні бажаним, оскільки підтримання і зміцнення трансатлантичного зв'язку є ключем до регіональної безпеки;

- США заохочують розробку ЄПБО, а ЄС її реалізує, але без запровадження спільної оборони. Це дозволило б замінити НАТО двосторонньою угодою США-ЄС. Такий сценарій був би не лише можливим, але й бажаним, проте він залишається малоімовірним через політичні амбіції;
- США зберігають обмежену зацікавленість у НАТО лише як у додатковому інструменті свого поясу безпеки, і нова Стратегічна концепція визнає важливість зміцненої після Лісабону ЄПБО. Це видається головною тенденцією і може призвести до більш збалансованої та ефективної співпраці між НАТО та ЄС, покращивши нинішню ситуацію.

Відносини Заходу з Росією

Розглядаючи складні відносини між Заходом і Росією, окремі автори підкреслюють, що російські лідери *сьогодні* прагнуть не інтеграції, а повернення до особливої російської величі. Такий аналіз є хибним, оскільки Росія завжди була надто великою і складною, щоб інтегруватися до європейських інститутів на правах одного з учасників. Це пробували зробити за президентства Б.Сльцина, але зараз таку можливість практично повністю відкидають і Росія, і Захід.

За першого президентства В.Путіна Росія прагнула співпрацювати з Заходом, закладаючи підвалини внутрішнього відродження. Подальший розвиток міжнародних відносин вивів Росію на новий етап, де вона позиціює себе як незалежну наддержаву з глобальними інтересами і діє з позиції сили в зовнішніх відносинах. Цей новий етап шкодить європейській безпеці в цілому та власне інтересам Росії і заважає її майже симбіотичній співпраці з ЄС.

ЄС-Росія: “Угода про партнерство та співробітництво” і “Спільні простори”

У 1990-х роках ЄС намагався застосувати до Росії ті самі стратегічні настанови, що й до інших центральноєвропейських країн: заохочення змін у її системі та переходу до ринкової економіки засобами зовнішнього економічного та політичного тиску. Для цього він розробив Угоду про партнерство та співробітництво (УПС), яка набула чинності в 1997р. і яку не можна вважати дійсно стратегічною угодою між ЄС і Росією.

На саміті ЄС-Росія у Санкт-Петербурзі у травні 2003р. було домовлено підтримати двосторонні відносини, створивши чотири “спільних простори” на основі спільних цінностей та інтересів, один з яких – у сфері зовнішньої безпеки. За два роки, на Московському саміті у травні 2005р., було узгоджено розробку інструментів практичного запровадження спільних просторів, т.зв. “дорожні карти”, що встановлюють конкретні цілі та визначають дії, потрібні для їх досягнення.

Зближення та віддалення ЄС і Росії на пострадянському просторі

Є дві головні перешкоди поглибленню стратегічних відносин ЄС і Росії: брак внутрішньої єдності в ЄС і дії третьої сторони – Сполучених Штатів, які



власне безпосередньо не причетні до проблем, що намагаються розв'язати, але прагнуть збільшити свій вплив у Євразії.

Велике розширення ЄС у 2004р. спричинило різного роду проблеми з РФ, включно з історичними образами, сприйняттям Росії як реальної загрози територіальній цілісності та суверенітету і навіть наявністю значних російських діаспор у цих країнах. Наслідки дуже серйозні. Так, польське вето на початку переговорів про поновлення УПС у 2006р. на два роки заморозило переговори.

Отже, ЄС має насамперед запровадити внутрішню дисципліну, щоб мати спільну позицію та зовнішню силу для її практичної реалізації і захисту власних інтересів – які не завжди збігаються з американськими. Цілком зрозуміло, що нові партнери мають свої застереження щодо Росії, але історія – не привід використовувати права, пов'язані з членством у ЄС, як засіб помсти, особливо враховуючи, що *acquis communautaire* ґрунтується на примиренні колишніх ворогів, таких, як Франція та Німеччина.

НАТО-Росія

У нещодавно оприлюдненому документі “НАТО-2020: гарантована безпека; активна участь”, що містить рекомендації групи експертів стосовно нової Стратегічної концепції, зазначається: “*НАТО повинен здійснювати політику залучення Росії, гарантуючи водночас усім членам Альянсу захист їх безпеки та інтересів... Росія подає суперечливі сигнали щодо своєї відкритості для подальшої співпраці з НАТО, а її пропозиції альтернативної системи безпеки у Європі видаються частково спрямованими на обмеження діяльності НАТО*”.

А яким є сприйняття НАТО з боку Росії? Згідно з новою Стратегією національної безпеки Росії до 2020р., оприлюдненою 13 травня 2009р., на НАТО покладається відповідальність за нинішню нестабільність архітектури безпеки у євразійському регіоні, а тому подальше розширення Альянсу в напрямку російських кордонів (читай, прийняття України та/або Грузії) вважається неприйнятним.

Отже, суть у тому, що які б формальні механізми співпраці не запроваджувалися (Рада НАТО-Росія) – це не допоможе покращити відносини, оскільки кожна сторона розглядає іншу у старій парадигмі холодної війни.



Яким є місце України в євроатлантичній безпеці?

Європейська політика сусідства (ЄПС) була розроблена в контексті великого розширення ЄС 2004р. з метою не допустити появи ліній поділу між ЄС та його новими сусідами і зміцнити стабільність, безпеку та загальний добробут. Отже, вона вирішує також стратегічні завдання, встановлені Європейською стратегією безпеки, але у двосторонньому порядку – що робить її непридатною для вирішення проблем безпеки в євроатлантичній зоні.

Тому у 2009р. ЄС започаткував нову ініціативу – “Східне партнерство” – для розвитку та доповнення двосторонніх відносин і подальшого зміцнення стабільності та взаємної довіри. У сфері Спільної зовнішньої політики і політики безпеки (СЗППБ) зазначено, що нинішні конфлікти заважають заходом співробітництва, та підкреслена потреба їх якнайшвидшого вирішення на основі принципів і правил міжнародного права, рішень і документів, прийнятих у цьому новому форматі.

Проекти співробітництва розглядаються в чотирьох тематичних платформах, лише одна з яких – енергетична безпека – пов’язана з ЄПБО. Цей підхід є дещо обмеженим, оскільки можна було б передбачити більш широку платформу безпеки, яка (включно з питаннями енергетики) також передбачала б координацію ЄПБО з цими країнами у сферах спільного інтересу та їх потенційного внеску.

Більше того, видається нелогічним, що “тематичні платформи” Східного партнерства не збігаються із спільними просторами співпраці ЄС-Росія, або що програми співробітництва в рамках “спільного сусідства” не скоординовані в рамках стратегічного партнерства між двома сторонами – що допомогло б зменшити недовіру та усунути непорозуміння.

Звичайно, Україна є ключовою державою для всього східного сусідства, з 46 мільйонами з 76 мільйонів населення регіону та більш ніж половиною його ВВП. Якщо розглянути можливість інтеграції України в регіональну архітектуру безпеки, то можна визначити три головні варіанти, що обговорюються українськими політиками та експертами:

- набуття Україною позаблокового чи навіть нейтрального статусу;
- вступ до НАТО;
- вступ до Організації договору про колективну безпеку (ОДКБ).

Про перший варіант слід забути, оскільки нейтральний статус важко забезпечити (зокрема, через російську військову присутність у Севастополі) і він не дасть гарантії від загроз національній безпеці, зокрема, територіальній цілісності, через геополітичне становище України.

Заявка на членство в НАТО була політичною грою лідерів Помаранчевої революції, але вона не лише виявилася нереалістичною, але й докорінно суперечить інтересам України – через наслідки для її відносин з Росією. Після Бухарестського саміту у квітні 2008р. ці двері можна вважати зачиненими, тому Україні слід прагнути більш збалансованих відносин як із Заходом, так і з Росією.

Вступ до ОДКБ для України відкритий, як 18 травня 2010р. заявив у Києві Президент РФ: “Україна сама прийматиме такі рішення: якщо Україна забажає приєднатися до ОДКБ – ласкаво просимо. Якщо Україна має застереження з цього питання, ми поважатимемо це”. Але якщо Україна звернеться з проханням про членство в ОДКБ, це поляризує суспільство, як це сталося з намірами вступу до НАТО, тому це також зашкодить її національним інтересам.

То чи є вихід? Відповідь – так. У минулому, щоб убезпечитися від зовнішньої агресії, країна мала бути членом колективного оборонного союзу, якщо вона сама мала недостатні військові засоби. Але зараз Україна має іншу можливість: оголосити себе “позаблоковою” країною (відмовившись від будь-яких планів вступу до НАТО чи ОДКБ) та далі домагатися членства в ЄС, яке може розглядатись як парасолька безпеки згідно з положенням про спільну оборону Лісабонського договору.

У цьому сенсі “Східне партнерство” має стати реальним шляхом до членства, і зусилля України слід зосередити на досягненні прогресу у критеріях вступу; ці зусилля на перших етапах могли б охоплювати участь у таких ініціативах, як бойові групи, (і навіть належність до однієї з них – так, як Норвегія, не будучи членом ЄС, брала участь у Північній бойовій групі), або запровадження стандартів Європейського оборонного агентства для забезпечення майбутньої взаємосумісності.

Висновки

Отже, здається, що найкращим варіантом для України була б інтеграція у євроатлантичну безпекову архітектуру через членство в ЄС, не нехтуючи певною практичною співпрацею з НАТО та ОДКБ. Навіть якщо вважати це політичною фантастикою, то бажаним кінцевим станом було б наступне:

- єдиний та дієздатний ЄС, що цілковито розробляє ЄПБО;
- всебічна двостороння безпекова угода між США та ЄС;
- справжнє стратегічне партнерство ЄС-Росія, ґрунтоване на чотирьох “спільних просторах” та “дорожніх картах”;
- угода “Гельсінкі-2”, що створить єдиний простір безпеки від Ванкувера до Владивостока внаслідок “процесу Корфу” ОБСЄ.

Від ОБСЄ Україна та інші європейські країни, що не належать до нинішніх структур, отримують достатні гарантії безпеки та фактично будуть повністю інтегровані в систему, набувши членства в ЄС. ■