

Дмитрий ДАНИЛОВ

Профессор МГИМО МИД РФ,
заведующий отделом европейской безопасности
ИЕ РАН, кандидат экономических наук
dm.danilov@mail.ru.



Саммит НАТО в июле 2018 года: «технические» решения и стратегическая неопределенность

НЕУВЕРЕННАЯ СОЛИДАРНОСТЬ

Декларация саммита¹ констатирует, что «были приняты важные решения по дальнейшей адаптации организации к более сложным условиям безопасности», страны-участницы «согласовали новую, усиленную структуру командования НАТО, которая отвечает современным и будущим требованиям. В рамках непрерывной институциональной адаптации договорились о новой модели более быстрого обеспечения общих сил и средств НАТО», продолжается совершенствование стратегических коммуникаций альянса.

Тем не менее европейские союзники США отнюдь не были уверены, что им удастся согласовать итоговый документ. Главная проблема заключается в том, что намеченная программа трансформации НАТО, предусматривающая большой европейский вклад в ответ на ультимативные требования Д. Трампа, не обеспечивает

надежный трансатлантический баланс и стратегическое единство в новых условиях и на перспективу. Совершенно ясно, что сейчас стратегические партнеры - Европа и Америка подошли к тому рубежу, когда необходимо, с одной стороны, сохранить и укрепить трансатлантическую связку, но, с другой стороны, будущее альянса Брюсселем и Вашингтоном видится по-разному.

Европа осознает, что действительно должна увеличить свой вклад прежде всего в европейскую безопасность - в ответ на запрос укрепить американские гарантии. Но европейцы, во-первых, ограничены в своих возможностях, во-вторых, больший вклад вовсе не означает справедливое распределение ответственности, когда Европа могла бы действительно, а не декларативно быть равным партнером и ценным союзником для США.

Американская администрация раздражена и тем и другим. Европейские колебания, несговорчивость, ограниченные возможности воспринимаются Вашингтоном как попытки уйти от ответственности и имитация встречных шагов. Это заставляет Д.Трампа усиливать нажим, который, в свою очередь, уже воспринимается в Европе как не-союзническое поведение. Д.Трамп, понимая важность закрепления своих позиций, в то же время осознает ограниченные возможности союзников и хочет использовать свой контрольный пакет в Совете НАТО в качестве американских гарантий в конкурентной борьбе с Европой по широкой повестке трансатлантических отношений, включая взаимную торговлю и инвестиции.

Такая капитализация американских активов в альянсе, с одной стороны, действует разрушающе на сам альянс, фундаментальная ценность которого подвергается испытанию политикой интересов. С другой стороны, инструментализация НАТО еще более усиливает трансатлантические разногласия и противоречия в меняющемся геополитическом пространстве. Европейцы не готовы оплачивать американские гарантии в НАТО не только напряженными оборонными бюджетами, но и потерями в глобальной конкуренции с США и, как следствие, с другими центрами силы, включая отношения с Россией и Китаем.

Именно эта геополитика и определяла атмосферу, казалось бы, рутинного и вполне предсказуемого с точки зрения ожидаемых решений саммита альянса. Следует также иметь в виду, что прошедший саммит является не просто очередным Советом НАТО, а встречей в верхах в преддверии юбилейного самми-

та 2019 года, где не только будет отмечаться 70-летие альянса («устаревшего», по терминологии Трампа), но и, как предполагается, должна быть принята обновленная («кризисная») стратегическая концепция и проведена ротация генерального секретаря организации.

ПОПЫТКИ ДОГОВОРИТЬСЯ

Нынешний генеральный секретарь НАТО Й. Столтенберг совершил в преддверии брюссельского саммита официальный визит в Великобританию, где встречался с британским премьер-министром Т. Мэй, министром иностранных дел Б. Джонсоном и министром обороны Г. Уильямсоном. Его программное выступление 21 июня 2018 года в Министерстве иностранных дел и по делам Содружества, в Ланкастер-хаус, продемонстрировало, насколько явным было ожидание надвигающегося трансатлантического шторма - с точки зрения предпринимаемых «чрезвычайных мер» для поддержания климата доверия, сотрудничества и трансатлантического единства.

Можно не соглашаться с тем, что Столтенберг выглядел неуверенно-неубедительным². Но его речь полностью подтверждает такие ощущения. Она состоит из заявлений-лозунгов: «Наша связь очень крепкая»; «Различия и разногласия существуют, но не только между США и союзниками, но и внутри Евросоюза»; «Не на камне написано, что трансатлантические узы будут сохраняться вечно. Но я верю, что мы сохраним их»³. И в заключение - священная мантра, ни имеющая ничего общего с современной ситуацией, с конфликтом США - Европа, с предстоящим саммитом НАТО и будущими директивными установками альянса:

«Вместе Северная Америка и Европа представляют половину мировой экономической мощи и половину мировой военной мощи.

Вместе мы сильны.

Вместе мы становимся сильнее.

И вместе - мы в безопасности»⁴.

Беспомощность подобных заявлений на фоне критически жестких политических баталий перед саммитом подчеркивает всю серьезность глубокого кризиса Евроатлантики и НАТО как опорной площадки атлантического единства. Обозреватели

(в частности, из британской Би-би-си) задавали Й. Столтенбергу вопросы по поводу его признаний о «трещинах в альянсе», о том, что внутренний раскол внутри «на самом деле больше, чем когда-либо». Столтенберг настаивал на том, что «разногласия по торговле, окружающей среде, Ирану, которые являются серьезными вопросами [...] не подорвали нашу способность держаться вместе, когда речь идет об обороне и безопасности». Но на деле «серьезные вопросы» все более доминируют над отношениями внутри НАТО, и попытки сблизиться на этой главной трансатлантической платформе не решают проблемы расходящейся межконтинентальной трещины или даже становятся новым фактором взаимного раздражения и несогласия.

Столтенберг так и не смог убедительно аргументировать свой тезис «вместе мы сильны», отвечая на вопрос о предстоящих договоренностях на саммите-2018: «Я не могу вам точно обещать [...] что будет декларировано и какую риторику мы услышим на саммите». И заключил: «Что я могу сказать, так это то, что я действительно верю, что мы примем решения». Другими словами, за три недели до саммита НАТО генеральный секретарь организации подчеркивает углубляющиеся разногласия внутри альянса, проблемы с выработкой согласованных политических решений и уверяет в том, что они, *несмотря ни на что, будут приняты* (хотя какие конкретно и какой ценой - неясно). С точки зрения процесса принятия решений внутри НАТО это беспрецедентный случай трансатлантического раздора накануне важнейшей политической встречи.

Что касается событийного ряда, то изменение графика или отмена двусторонних встреч Д. Трампа с европейскими коллегами и партнерами, ранее запланированных в рамках саммита, - весьма показательно. Вместе с тем это вполне соответствует политическому стилю Д. Трампа, и уже до саммита многие говорили, что то, как американский президент покинул предыдущую встречу «Группы семи», может стать его визитной карточкой и на брюссельской встрече в верхах. Поэтому такого развития событий вполне можно было ожидать. Но то, как Д. Трамп в очередной раз хлопнул дверью, закрыв ее перед союзниками в новой штаб-квартире НАТО, еще больше заставило европейцев задуматься о цене американских «гарантий» безопасности и договороспособности Трампа.

2% ВВП ЗА ТРАНСАТЛАНТИЧЕСКОЕ ЕДИНСТВО

Еще до саммита Д.Трамп подчеркивал, что основной для США вопрос - «честный европейский вклад» в НАТО и в первую очередь увеличение военных расходов - остается нерешенным. Причем критика американского президента была направлена прежде всего в адрес Берлина. Именно Германия, которая претендует на роль европейского лидера, оказывается аутсайдером в выполнении военно-финансовых планов и с большой долей вероятности не выполнит обязательств по увеличению оборонного бюджета к 2024 году. Более того, в ФРГ существуют серьезные внутренние политические и финансово-экономические сложности, касающиеся того, каким образом можно было бы продвигаться в этом направлении. Здесь важно отметить, что, делая Германию главной мишенью, Д.Трамп расшатывает европейское единство внутри НАТО, «подогревает» тему европейского вклада и обязательств, но при этом отказывается договариваться и искать какие-либо компромиссы.

Акцентированное внимание Президента США к вопросу роста военных расходов, конечно, не стало неожиданным для других участников натовского саммита - это не просто средство давления Д.Трампа на союзников, но, главное, еще и его выигрышный козырь на родине, демонстрирующий, насколько серьезно он заботится не только о внешнеполитических интересах Соединенных Штатов, но и о безопасности американских граждан и интересах американских налогоплательщиков.

В медийном пространстве в данном контексте даже звучал вопрос о том, действительно ли Д.Трамп заявил партнерам, что двухпроцентную планку доли военных расходов в ВВП нужно вообще поднять до 4%. Ведь Соединенные Штаты лидируют по этому показателю (3,5% ВВП) и вполне могут выйти и на четырехпроцентный рубеж, а Европа, по мнению Вашингтона, плохо выполняет свои обязательства в этом отношении. Поэтому Д.Трамп вполне логично усиливает нажим на союзников, заявляя что даже 2%, которые они никак не могут или не хотят обеспечить, - это мало. Сами европейцы отчетливо осознают, что для решения задач коллективной обороны этого действительно недостаточно, но все более ясно понимают и то, что сдерживание России и оплата американских гарантий не могут стать ценой европейской зависимости, политической подчиненности и экономического поражения.

Й.Столтенберг на пресс-конференции по итогам первого дня саммита, отвечая на вопрос одного из журналистов, сказал, что он не готов и не будет обсуждать тему четырех «европейских» процентов, потому что, с его точки зрения, важно, чтобы европейцы сначала выполнили обязательства, принятые ими в 2014 году. В этом смысле, как сказал Й.Столтенберг, прогресс очевиден, и члены альянса действительно «развернули реку» в другую сторону: стали увеличивать военные расходы, приняли на себя дополнительные обязательства, и поэтому спекуляции на данную тему излишни. Хотя «мы все согласны с тем, что сегодня в нашем Североатлантическом союзе нет справедливого распределения бремени»⁵.

Ответа на вопрос о том, что делать с таким пониманием «несправедливости», нет. И это главный результат саммита - не договорились никак. Хотя именно ради этого пришлось, очевидно, по требованию американской стороны, даже изменить программу встречи.

Несмотря на то, что распределение бремени было фокусной темой повестки и она обсуждалась на первой сессии 11 июля и затем во время рабочего ужина и итоговая декларация была принята в тот же день, генсек Столтенберг вынужден был организовать внеплановую дискуссию: «Мы сочли, что нам необходимо еще некоторое время для завершения обсуждения вопроса о распределении бремени [...] добавили сессию и провели дополнительную встречу» в завершающий день саммита⁶.

Национальные планы по увеличению оборонных бюджетов до двухпроцентной планки к 2024 году - вот главное требование Д.Трампа в обмен на его подпись в совместной декларации. А в ней записано, что «примерно у двух третей стран НАТО» есть такие планы и исходя из них страны-участницы «приветствуют беспрецедентный достигнутый прогресс и признают, что предстоит еще сделать многое»⁷. Очевидно, что Д.Трамп делает ударение на последнем положении, полагая, что главный прогресс связан как раз с выполнением обязательств со стороны остающейся «трети», прежде всего Германии.

Внеплановое обсуждение не исправило ситуацию, что, конечно, не афишируется, зато последнее слово осталось за Трампом, и он подбросил европейцам «информацию для размышления» в преддверии будущего юбилейного саммита НАТО в 2019 году. Показательно, что время и место не определены, и вполне вероятно, что

Д.Трампа будет отстаивать право (и честь) приветствовать союзников на американской земле.

ЕВРОПЕЙСКАЯ ГИБКОСТЬ И МОБИЛЬНОСТЬ

Ситуация вокруг финансирования НАТО европейскими странами достаточно сложная. Здесь в качестве примера можно рассмотреть позицию Германии. ФРГ, как и многие европейские государства, изначально считает несправедливым требование Д.Трампа, поскольку реально тратит на оборону и безопасность гораздо больше 2% ВВП, хотя и не обязательно через НАТО. Речь идет об очень серьезных вкладах в мировую безопасность, которые осуществляются как через ЕС, так и другие международные организации, такие как ООН и ОБСЕ.

Аргументируя свою точку зрения, Германия делает акцент на том, какой вклад вносится Евросоюзом в обеспечение стабильности и безопасности через инструменты Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО) и различные механизмы оказания помощи. Все это было бы справедливым, если бы не одно «но»: Германия и другие европейские страны подтвердили свое решение о 2% в 2014 году. Но тогда оно выглядело как политический ориентир, а сегодня Д.Трампа настаивает на том, что это обязательство непременно должно быть выполнено и именно от его выполнения зависит отношение Америки к своим европейским союзникам по НАТО и самой организации.

Прежде европейцы ожидали, что можно будет попытаться договориться с Д.Трампом, убедить его и скорректировать различия в подходах к этому вопросу. Однако, как оказалось, Д.Трампа проявил явную неготовность идти на какие бы то ни было компромиссы, и в Европе теперь это отчетливо понимают.

Вместе с тем после Варшавского саммита 2016 года появился еще один инструмент, который может позволить в определенной степени решить проблему двух процентов, - Декларация о стратегическом партнерстве между ЕС и НАТО. А накануне нынешнего саммита в Брюсселе была принята дополнительная Совместная декларация ЕС - НАТО. Речь также идет не только о политических документах, но и о том, что в соответствии с этими декларациями Европа увеличивает свой функциональный вклад в те сферы, кото-

рые совместно обозначены ЕС и НАТО в качестве областей практического сотрудничества.

Очень наглядный и серьезный пример - принятый Евросоюзом в марте план по повышению военной мобильности. ЕС будет вкладывать значительные ресурсы в реконструкцию транспортной инфраструктуры, которая позволяла бы обеспечивать транспортировку и мобильность перевозки военных грузов, в том числе крупных и негабаритных. Причем делается это главным образом для одного транспортного коридора - Северо-Балтийского и, следовательно, речь идет о восточных рубежах НАТО⁸.

Данное это направление, безусловно, обозначается как основная сфера заинтересованности альянса в усилиях ЕС - без Евросоюза обеспечить подобные преобразования, укрепление и развитие инфраструктуры попросту невозможно. В этом смысле подобные проекты Брюсселя дают ему возможность (конечно, при условии, что американцы на это согласятся) засчитывать их в калькуляцию 2%, потому что подобные программы Евросоюза реализуются в рамках развития его стратегического партнерства с НАТО на основе совместно принятых руководящих документов. Иными словами, путем простой бухгалтерии двойного счета можно обеспечить выход на требуемые показатели.

Тем не менее следует подчеркнуть, что речь все же идет не о бухгалтерии и не статистике (цифры всегда лукавые), а совсем о другом - о том, что Д.Трамп выдвигает Брюсселю односторонние требования, которые связаны не только, а зачастую и не столько, с НАТО, сколько со стратегическими интересами Европы. Европейцы заинтересованы в сохранении трансатлантического альянса, но у них есть и другие стратегические интересы и мотивации. В частности (если слово «в частности» здесь вообще применимо), Европа хочет быть более самостоятельной (хотя и в рамках объединенной Евро-Атлантики), более конкурентоспособной - в том числе и по отношению к США. У ЕС есть очень много собственных приоритетов, которые не совпадают или даже расходятся с приоритетами Вашингтона. В этом смысле Д.Трамп использует проблему 2% совершенно инструментально: не для того, чтобы обеспечить большой европейский вклад в коллективную оборону, который США, наверное, не столь уж и нужен, а для решения абсолютно других проблем и достижения других долгосрочных целей.

«ЧЕТЫРЕ ТРИДЦАТКИ» НАТО: СКОЛЬКО ЕЩЕ В КАРМАНЕ

Немаловажный вопрос, который обсуждался в ходе прошедшего саммита, - возможности и перспективы политики открытых дверей (расширения) НАТО. Что касается Македонии, то перспективы для ее членства открыты и predeterminedены в том случае, если референдум по изменению Конституции для присвоения стране нового названия пройдет успешно и будут завершены соответствующие процедуры. Тогда Македония, как было сказано на саммите, станет 30-м членом альянса⁹.

Вопрос состоит в том, будут ли положительными результаты референдума. Македония и македонское общество становятся перед достаточно серьезным выбором. С одной стороны, как говорит генеральный секретарь НАТО, у Македонии появилась историческая возможность войти в состав альянса, но для этого нужно изменить название. С другой стороны, македонское общество и политический класс, вероятно, понимают, что в этой ситуации речь идет уже не только об изменении названия, а о том, что Македония под серьезным нажимом фактически соглашается с ограничением своего суверенитета. Причем ясно, что без этого нажима она бы свое название не изменяла. Выбор действительно тяжелый и неоднозначный.

Стоит полагать, что название будет изменено и тема закрыта - может быть, с серьезными последствиями для дальнейшей внутривнутриполитической жизни Македонии, но тем не менее страна действительно станет 30-м членом НАТО. Тогда альянс будет выглядеть еще эффективнее: сейчас в плане НАТО «Четыре тридцатки» и переговоры о членстве с Македонией. В случае успешного завершения переговоров со Скопье, в НАТО уже будет «Пять тридцаток» и альянс перевыполнит свой красивый план. (Хотя «тридцать» в библейской и православной традиции имеет вполне ясные коннотации.)

Что касается Грузии, то она очень настойчиво добивается членства в Североатлантическом альянсе, предоставления Плана действий по членству (ПДЧ). НАТО, в свою очередь, оказывает серьезное содействие Грузии в сфере внутреннего реформирования и сближения со стандартами НАТО. Более того, если говорить о политическом климате, то после 2014 года баланс изначально смещался в пользу Грузии. В 2016 году, когда проходил Варшавский саммит НАТО, Парламентская ассамблея Североатлантического союза, организованная сразу после завершения саммита, прошла в

Тбилиси, впервые за последние годы в стране-партнере. Это было очень показательно, и альянс, в данном случае в лице заместителя генерального секретаря Роуз Гетемюллер, подтвердил свою приверженность политике «открытых дверей» и Бухарестской формуле 2008 года, согласно которой Украина и Грузия станут членами НАТО. Таким образом, был подан сигнал со стороны альянса не только Грузии и, возможно, Киеву, но и России. В Москве, конечно, появилось больше беспокойств по поводу подобной перспективы и отношений с НАТО.

Однако если говорить об июльском саммите альянса, то в отношении грузинской повестки на встрече не произошло ничего знаменательного: подтверждены планы по партнерству и сотрудничеству, обязательства НАТО в этой сфере и необходимость Тбилиси двигаться в прежнем направлении. Показательно, например, что генсек Й.Столтенберг во время пресс-конференции, отвечая на вопрос грузинского журналиста о перспективах Грузии, не стал особенно выделять эту тему и ограничился достаточно стандартным ответом, обрисовав официальную позицию альянса.

ТРАНСАТЛАНТИЧЕСКИЙ АЛЬЯНС: ЛОЗУНГИ И РЕАЛИИ

Итак, перед саммитом очень сильно ощущалась атмосфера неуверенности и ожидания каких-то неприятных неожиданностей. Выступление генерального секретаря Й.Столтенберга в Великобритании незадолго до мероприятия, действительно показательно. Лозунговый стиль отличается от характера прежних программных выступлений официальных лиц, которые были довольно содержательными, нацеленными на урегулирование практических вопросов политики альянса в преддверии саммитов, и работали именно на повестку встречи.

На пресс-конференции генерального секретаря Й.Столтенберга по итогам первого дня работы саммита его выступление начиналось с признания разногласий внутри НАТО и попыток объяснить, почему эти разногласия временные и должны быть и будут преодолены. Однако аргументация генерального секретаря весьма поверхностна и неубедительна, оторвана от анализа сложившейся ситуации и проблем в трансатлантических отношениях. Создается впечатление, что до саммита не предпринимались достаточные усилия, чтобы

договориться по конкретным спорным темам, согласовать различные подходы внутри НАТО и определить будущие стратегические ориентиры. Или, что еще хуже для альянса, такие попытки все же предпринимались, но безуспешно. Вероятно, потому, что разногласия и взаимная неудовлетворенность достигли достаточно высокого градуса, основные политико-дипломатические усилия были направлены на то, чтобы их завуалировать и обернуть решения очередного саммита НАТО в красивую обертку и сопроводить их эффектными картинками.

Картинка «Четыре тридцатки», которая была презентована Й. Столтенбергом, свидетельствует о том, что в практическом плане саммит был непродуктивным, «техническим». Существующие проблемы не решены, и разногласия только будут усиливаться. «Золотой стандарт» безопасности, как характеризовал альянс один из его бывших генсеков Яап де Хооп Схеффер, не обеспечен инвестициями США и Европы в НАТО: сдерживание России все менее мотивировано, хотя и запрограммировано на перспективу, а атлантическая солидарность на платформе сдерживания все более разделяет союзников.

На саммите не было принято никаких решений, связанных с долгосрочной стратегией трансатлантических отношений, зато «российский вопрос» по-прежнему стал стержневым для обеспечения единства альянса. В декларации саммита тезисы об «агрессивной» и «наступательной» России звучат буквально в первых пунктах принятого документа. Специфика трансатлантической солидарности теперь, кроме того, определяется не только по линии «Европа - Америка», но и формируется различными группами интересов внутри альянса, что усиливает европейскую разобщенность. После украинского кризиса 2014 года победителем оказалась та группа стран, которая сделала ставку на коллективную оборону и сдерживание России.

Однако все более слышны голоса из других столиц, где понимают, что, сделав ставку на реконфигурацию НАТО под «российскую угрозу», они столкнулись с нарастающими проблемами с точки зрения реализации других, стратегически важных для них целей обеспечения безопасности и суверенитета. Вкладывать ресурсы в сдерживание России на основе достигнутого в 2014 году в Евро-Атлантике общего понимания становится довольно проблематично не только в контексте обоснования целым рядом европейских государств своих политических стратегий, и внешних и внутренних,

но и с точки зрения поддержания работающей трансатлантической связки, где Европа претендует на стратегическую автономию.

Соппротивление Европы/ЕС американскому «суперкатку» Трампа нарастает, несмотря на его напор, который не сравним даже с «бульдозерной политикой» Буша-младшего. Поэтому, что касается результатов, достигнутых на июльском саммите НАТО 2018 года, то их, скорее, можно охарактеризовать как технические. Вместе с тем разногласия и даже антагонизмы, которые столь очевидно продемонстрировала встреча лидеров альянса, следует рассматривать как его главные стратегические итоги¹⁰, которые будут определять не только перспективы НАТО, но и характер будущих евроатлантических отношений.

¹Brussels Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11-12 July 2018. Jul. 11, 2018 // URL: https://www.nato.int/cps/em/natohq/official_texts_156624.htm

²Live: Stoltenberg gives speech at Lancaster House during visit to London / Ruptly TV. June 21, 2018 // URL: <http://newsvideo.su/video/8941406>

³Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg (hosted by the Foreign and Commonwealth Office at Lancaster House). Jun. 21, 2018 // URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_156142.htm

⁴Ibid.

⁵Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council at the level of Heads of State and Government (NATO Summit Brussels), Jul. 11, 2018 // URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_156304.htm

⁶Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the conclusion of the Brussels Summit, Jul. 12, 2018 // URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_156738.htm?selectedLocale=en

⁷Brussels Summit Declaration...

⁸См.: *Данилов Д.А.* План действий по военной мобильности // Европейский союз: факты и комментарии. Выпуск 92: март-май 2018 г. С. 57-62 // URL: http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/92.pdf

⁹Brussels Summit Declaration...

¹⁰Итоги саммита НАТО для России и мира. «Круглый стол» // МИА «Россия сегодня». 2018. 18 июля // URL: <http://pressmia.ru/pressclub/20180718/952012320.html>

Ключевые слова: саммит НАТО, Североатлантический альянс, распределение бремени, США, Европа, Германия, Россия, сдерживание.