

Бюллетень 4

ЕС: от всеобъемлющего видения к комплексным действиям

Jean Monnet Chair „Theoretical and empirical cognition of the
European Union” (EUTEC)

ЕС: ОТ ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕГО ВИДЕНИЯ К КОМПЛЕКСНЫМ ДЕЙСТВИЯМ

Необходимость координации различных структур и политики ЕС в области безопасности и развития была признана с самого начала стремления Союза играть определенную роль в мировой политике. С совместным сообщением о "Всеобъемлющем подходе ЕС к внешним конфликтам и кризисам" в 2013 году Высший Представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности и Комиссия заложили основы совместной политики для более эффективного реагирования на причины и проявления нестабильности.

Глобальная стратегия ЕС по внешней политике и политике безопасности (ГСЕС) 2016 года стремилась продвинуть это направление вперед, введя концепцию "комплексного подхода к конфликтам и кризисам", которая с тех пор стала одним из направлений последующей работы Стратегии (наряду с безопасностью и обороной, сопротивляемостью, внутренним-взаимосвязь внешней безопасности, обновление существующих стратегий и публичная дипломатия).

‘Интеграция’ не является новым термином в словаре по управлению конфликтами, однако на самом деле он не входил в обиход ЕС до тех пор, пока не появился в словаре ЕС. Однако, что это означает и подразумевает для управления безопасностью ЕС, и каким образом это дополняет и/или отличается от "всесторонности", еще предстоит выяснить.

Всеобъемлющий и комплексный

ГСЕС и последующие заключения Совета определяют три приоритета для внешней деятельности ЕС: "безопасность нашего Союза"; "устойчивость государства и общества на нашем Востоке и Юге"; и "комплексный подход к конфликтам и кризисам".

В соответствии с вышеизложенным, ГСЕС оценивает комплексность и многоуровневый характер вызовов внешней политики и политики безопасности ("от безопасности до гендера, от управления до экономики"), которые могут ‘угрожать нашим общим жизненно важным интересам’. Это также относится к "безопасности

человека", которая должна укрепляться с помощью ‘комплексного подхода’.

Стратегия также предлагает четыре уровня действий, которые дополнительно определяют интегрированный подход: многомерный, многоэтапный, многоуровневый, многосторонний. “Многомерный” подход подразумевает обращение ко "всем доступным политикам и инструментам, направленным на предотвращение конфликтов, управление ими и их разрешение”. “Многоэтапный” означает, что ЕС должен быть готов вмешаться на всех этапах конфликтного цикла. “Многоуровневый” указывает на действия ЕС на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях. А *многосторонний* уровень – единственный, который выходит за рамки роли только ЕС и предполагает, что ЕС сотрудничает со "всеми теми игроками, которые присутствуют в конфликте и необходимы для его разрешения. Таким образом, интегрированный подход, кажется, не добавляет ничего, что еще не было включено в повестку дня ЕС в области безопасности, однако он проливает свет на такие вопросы, как многоэтапные и многоуровневые аспекты, которые не были центральными во **Всеобъемлющем подходе** (ВП). И само понятие «*интеграция*» имеет тенденцию изменять условия дебатов о том, как лучше организовать реакцию ЕС на кризисы и нестабильность. Помимо ГСЕС, понятие интеграции в секторе кризисного управления ранее широко определялось и использовалось в контексте ООН через концепцию "интегрированной миссии", а также в США и некоторых странах-членах ЕС через подход "всего правительства".

В ООН под «комплексной миссией» понимается операция по поддержанию мира, в которой все участники ООН разделяют видение стратегической цели присутствия ООН на страновом уровне, и которая объединяет все компоненты ООН (безопасность, политическая, гуманитарная деятельность, права человека и развитие) в уникальную, т. е. комплексную, миссионерскую структуру.

Комплексные миссии были определены в начале 2000-х годов для достижения целей ООН по достижению общесистемной согласованности

и повышению эффективности, действенности и воздействия ее миротворческой операции. Хотя интеграция действительно позволила добиться большей согласованности в деятельности ООН в целом, ее операционализация также пострадала от политических и практических трудностей, имеющих отношение к дебатам в ЕС. Основная проблема, вызывающая озабоченность, связана с политизацией (и, следовательно, потенциальной потерей беспристрастности) деятельности в области развития, гуманитарной деятельности и прав человека, которая может возникнуть в результате интеграции с органами безопасности и политическими деятелями. Агентства ООН по развитию и гуманитарным вопросам выразили обеспокоенность по поводу влияния связи с политической составляющей присутствия ООН на восприятие местными жителями своей собственной роли, особенно в ситуациях, когда военная составляющая операции предоставлен надежный мандат (подразумевающий возможность применения силы против местных акторов).

На практике это потребовало гибкости процесса с, в некоторых случаях, отказом от интеграции этих агентств в общую миссию ООН. Интеграция не должна исключать возможности выведения некоторых видов деятельности (в дипломатической или военной сфере) за пределы интегрированной структуры, что в некоторых случаях может быть более эффективным. Интеграция может быть предложена только в том случае, если она повышает ценность существующей практики, что является еще одним доводом в пользу гибкости.

Другим потенциальным риском интеграции является пренебрежение местной ответственностью. Интеграция подразумевает эксклюзивный подход, который затем имеет тенденцию игнорировать внешних участников, и местных участников в частности. Хотя предполагается, что интеграция повысит общую согласованность и, следовательно, воздействие международного вмешательства, тот факт, что это может ослабить местную ответственности за процесс стабилизации, рискует сделать все усилия по интеграции контрпродуктивными. Наконец, интеграция оказалась чрезвычайно обременительным процессом в административном отношении, при котором

ресурсы порой непропорционально выделялись на создание и функционирование координационных механизмов в ущерб выполнению самого мандата. Усилия ЕС по определению комплексного подхода в определенной степени опирались на работу ООН по институциональной согласованности. Совместное сообщение 2013 года о Комплексном подходе определило его как стремление - опираясь на весь спектр инструментов и ресурсов ЕС, а также на "общий стратегический анализ и видение" - "сделать внешние действия [ЕС] более последовательными, более эффективными и более стратегическими". Идея заключалась как в разработке общего анализа проблем, так и в улучшении координации различных направлений ответных действий ЕС для достижения максимального эффекта. С 2013 года было достигнуто многого в практической реализации ВП, а межведомственная координация на уровне ЕС, вероятно, никогда не была столь институционализирована и осязаема, как сегодня, несмотря на все известные структурные трудности. ВП следует рассматривать как долгосрочную цель и процесс, а не как политику, которая должна быть реализована одним махом.

ГСЕС подтверждает актуальность ВП, но также заявляет, что его сфера применения должна быть 'расширена еще больше'. Что именно это означает и в какой степени комплексный подход отличается от ВП или дополняет его, еще предстоит полностью прояснить. С этой целью Европейская служба внешних действий ЕСВД приступила к расшифровке термина и поиску точек соприкосновения с другими субъектами ЕС - в частности, Европейской комиссией - по его толкованию. В рамках ЕСВД также было создано новое подразделение под названием PRISM в качестве координационного центра по внедрению интеграционный подход ИП.

Вопрос толкования

На первый взгляд, СА и IA - это разные понятия, которые означают примерно одно и то же. Оба они направлены на обеспечение согласованности в видении и действиях различных структур ЕС и государств-членов, которые являются частью широкого реагирования на нестабильность и конфликты.

Новые концепции могут помочь сделать видимыми виды деятельности, к которым необходимо постоянно возвращаться, даже если они остаются в целом неизменными. Но это может быть полезно только в том случае, если новые концепции не будут искусственно или необязательно усложнять разработку политики. Одним из способов дальнейшего "расширения" ВП в рамках комплексного подхода является более четкий охват взаимосвязи внутренней и внешней безопасности. В Совместном сообщении 2013 года о комплексном подходе говорилось о "внешних конфликтах и кризисах", и практически все ограничивалось координацией действий внешних акторов ЕС (хотя в Совместном сообщении также был раздел о "связи политики, внутренних и внешних действий"). По своей природе ИП является более межсекторальным и инклюзивным (в этом смысле слов "многосторонний" и "многоэтапный") и охватывает субъектов юстиции и внутренних дел, чего не делает ВП. При этом концепция комплексного подхода может быть истолкована двумя различными способами. Во-первых, ИП можно рассматривать как более амбициозный, более политический и долгосрочный подход к реагированию на конфликты, тогда как ВП был представлен в Плане действий на 2015 год (doc. 7913/15, 14 апреля 2015 г.) как "в первую очередь общий метод работы", то есть также более политически нейтральный. Это одно из значений 'дальнейшего расширения', как указано в ГСЕС, в то время как в документе ЕСВД, содержащем пиццу для размышлений по этому вопросу, говорится, что ИП представляет собой 'повышенный уровень амбиций'. ИП является более стратегическим в том смысле, что он выходит за рамки оперативных аспектов реагирования на кризисы, чтобы лучше интегрировать политические, экономические аспекты и аспекты безопасности реагирования ЕС более согласованным последовательным образом - охватывая предотвращение конфликтов, управление кризисами, миростроительство и устранение коренных причин нестабильности. ИП иногда представляется как более "вертикальный" в том смысле, что он направлен на подчинение различных компонентов ответных мер ЕС единому органу, в то время как ВП был

более 'горизонтальным', т.е. мобилизующим и синхронизирующим широкий спектр инструментов. Затем возникает вопрос о лидерстве или субординации, то есть о том, какая организация будет контролировать процесс интеграции или управлять им.

В этом отношении и в связи с обсуждениями в ООН интеграция в контексте ЕС может восприниматься субъектами, занимающимися вопросами развития и гуманитарной деятельностью, как сопряженная с риском взаимосвязи с безопасностью/политическим компонентом политики или операции, которые "всеобъемлющи" не обязательно носить с собой. Как следствие, интеграции будет оказано сопротивление. Интересно, что, хотя сообщение о комплексном подходе было совместным продуктом HR/VP, ЕСВД и Комиссии, ИП была впервые концептуализирована в ГСЕС с помощью другого метода, прежде чем начался более инклюзивный процесс.

Другой способ интерпретировать ИП - рассматривать его как более функциональный, то есть как средство реализации комплексного подхода ("программное обеспечение, которое преобразует всеобъемлющее видение в интегрированные действия", - говорится в документе ЕСВД "Пицца для размышлений"). На вопрос "Как ЕС должен внедрять комплексный подход?" ответ был бы таким: "Посредством оперативной интеграции". Другими словами, лучшая координация политики и структур ЕС подразумевает лучшую интеграцию этих политик и структур.

В соответствии с принципами, содержащимися в различных рамочных и программных документах ВП, комплексный подход к конфликтам направлен на создание синергии на четырех вышеупомянутых уровнях (многомерном, многоэтапном, многоуровневом, многостороннем), т.е. улучшает обмен информацией, способствует общему пониманию и стратегическое видение, сокращение разобщенности, облегчение межведомственного взаимодействия - все это для большей отдачи.

Помимо концептуальных дебатов, ранние размышления о ИП выявили ряд вопросов, требующих особого внимания для его внедрения. Эти вопросы относятся к широкому конфликтному циклу и подпадают под такие широкие категории, как "анализ и предотвращение конфликтов", "управление конфликтами" и 'постконфликтная стабилизация'.

• **Анализ и предотвращение конфликтов.**

Комплексный подход к конфликтам предполагает наличие полноценной способности анализировать и предотвращать потенциальные кризисы, а также повышать взаимосвязь между ранним предупреждением и ранними действиями. Это касается роли и координации существующих институтов в области анализа конфликтов (PRISM, ЕСВД Система раннего оповещения (СРО), INTCEN, Генерального директора Европейской комиссии, делегаций ЕС, операций и миссий CSDP, EUISS и т.д.), а также обеспечения видимости вызывающих озабоченность ситуаций в государствах-членах, Директивные органы ЕС (Совет по иностранным делам, PSC, CIVCOM, рабочие группы) и другие партнеры (Совет Безопасности ООН, НАТО и т.д.). Это также требует увеличения потенциала ЕС в области раннего предупреждения и чувствительности к конфликтам (посредством, среди прочего, обучения, обмена информацией и институциональной адаптации), чтобы наилучшим образом адаптировать ответные меры на как можно более ранней стадии.

• **Управление конфликтами** – Когда разгорается кризис или конфликтная ситуация, потенциально влияющая на "безопасность Союза", ИП призывает к политически и оперативно согласованному реагированию ЕС, основанному на совместном анализе. Ответ является как всеобъемлющим в том смысле, что он объединяет и связывает воедино все уровни ЕС (гражданский и военный, ОПБО и делегации ЕС, ЕСВД [недавно созданный механизм реагирования на кризисы] и службы Комиссии, политические аспекты, аспекты безопасности, развития и гуманитарные аспекты и т.д.), так и гибким в том смысле, что имейте в виду, что это позволяет использовать индивидуальный подход, а не "универсальный для всех". Органам по

управлению конфликтами ЕС также необходимо в приоритетном порядке обратиться к соответствующим "ячейкам кризисного управления" субъектов, не входящих в ЕС (ООН, НАТО, ОБСЕ и т.д.), а также к местным субъектам. Наконец, краткосрочные меры реагирования на кризис должны быть надлежащим образом увязаны с долгосрочными мероприятиями, направленными на устранение коренных причин конфликтов и нестабильности.

• **Постконфликтная стабилизация** -

На постконфликтной фазе (насколько можно провести четкое различие между конфликтом и постконфликтным периодом) ИП следит за тем, чтобы переход от управления кризисом к стабилизации вписывался в инклюзивный политический процесс, осуществляемый на местном уровне. Это, в свою очередь, направлено на интеграцию различных компонентов политики, безопасности и развития, с тем чтобы разорвать порочный круг насилия и снизить риски возобновления конфликта. Взаимосвязь между безопасностью и развитием и усиление роли Европейской комиссии и других международных субъектов (ООН, НАТО, Африканский союз, региональные институты) повышают согласованность участия ЕС. В том же духе долгосрочные обязательства и поддержка на местном уровне являются ключом к последовательности и успеху ответных мер ЕС в постконфликтной стабилизации. В конечном счете, согласованная политика стабилизации способствует предотвращению конфликтов, что свидетельствует о степени интеграции между различными уровнями деятельности ЕС. Стабилизация как концепция и вид деятельности в последнее время привела к некоторой работе в ЕС и некоторых государствах-членах, которую необходимо продолжить в рамках институтов ЕС (с точки зрения разработки доктрины и специализированных подразделений).

Проблемы и подводные камни

По сути, комплексный подход к конфликтам и кризисам направлен на укрепление согласованности и воздействия реакции ЕС на нестабильность и на практическую реализацию всеобъемлющего подхода в большей степени, чем

на изменение условий обсуждения внешних действий ЕС. Одна из главных задач, стоящих перед ИП, заключается в том, чтобы приобрести самостоятельную видимость и значимость в аппарате ЕС и за его пределами. Степень, в которой различные структуры ЕСВД, но также и, что наиболее важно, Комиссия и государства-члены, примут этот термин, будет ключевой в этом отношении. ИП будет также столкнуться с теми же проблемами, что и ВП, в отношении его введения в действие, создания стимулов для интеграции, поддержки со стороны всех субъектов ЕС и динамики конкуренции, которая может преобладать среди них за счет интеграции. Кроме того, при его внедрении необходимо будет избежать по меньшей мере трех подводных камней.

Во-первых, координация посредством интеграции может отнимать много времени и быть дорогостоящей в административном отношении. Таким образом, гибкость и адаптация к изменяющимся обстоятельствам, в первую очередь благодаря нежестким конструкциям и процедурам, являются ключом к успеху.

Во-вторых, необходимо принимать во внимание соответствующие особенности и ограничения различных образований ЕС (и

других), а также то, как далеко может зайти интеграция без их отчуждения. Простое обсуждение определений понятий раннего предупреждения, предотвращения конфликтов или долгосрочной стабилизации, вероятно, выявит расхождения между различными вовлеченными структурами ЕС (государствами - членами ЕС, ЕСВД, Комиссией, агентствами ЖНА), не говоря уже о местных субъектах. Интеграция - это политический процесс, который нельзя рассматривать только через технические призмы. Отчасти это также связано с формированием политики и распределением власти внутри институтов ЕС, со всеми присущими ему трудностями, которые могут за этим последовать.

Наконец, инклюзивность и интеграция ЕС не должны развиваться за счет местных потребностей и ответственности за реагирование на кризис или долгосрочный процесс стабилизации. Повышение слаженности действий ЕС через интеграцию может обеспечить максимальный долгосрочный эффект только в том случае, если такая слаженность опирается на местную поддержку и усиливает ее.