



Антон Беблер

Словения и политика безопасности Европейского союза

Председательство Словении в Совете ЕС в первой половине 2008 года значительно повысило весьма скромную до настоящего времени роль этой страны в Европейской политике безопасности и обороны.

Отношения Республики Словении с Европейским сообществом / Европейским союзом имеют с конца 1980-х годов довольно долгую и сложную историю. Значительная часть этих отношений касалась политики безопасности. В течение двух десятилетий положение Словении в интеграции существенно изменилось: будучи изначально объектом беспокойства, подозрений и даже угрозы экономических санкций со стороны ЕЭС, она стала полноценным объектом Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО). В этом развитии имели место несколько промежуточных стадий, на которые повлияли геополитические изменения на континенте, в Центральной и Юго-Восточной Европе (особенно на Балканах) и непосредственно в Словении. Интенсивность и качество отношений ЕЭС/ЕС – Словении с конца 1980-х годов в большой степени зависели также от процессов внутри самого Европейского сообщества, а с 1 ноября 1993 года – внутри Европейского союза. Важнейшие юридические и организационные изменения произошли в 1991-1993 годах (Маастрихтское соглашение), в 1997 году (Амстердамское соглашение), в 1999 году (заседания Европейского совета в Кельне и в Лэкене), в 2000 году (Ниццкое соглашение) и в 2004 году (вступление Словении в ЕС).

Наложение этих двух отчасти взаимосвязанных потоков развития в значительной степени и сформировало те параметры, в пределах которых развивались отношения ЕС и Словении. Можно различить три главных стадии этого развития:

- 1) после 1980 года – июль 1996 года,
- 2) июль 1996 года – май 2004 года,
- 3) май 2004 года – до настоящего времени.

От объекта подозрений к пассивному последователю

Связанное с политикой безопасности взаимодействие между Европейским экономическим сообществом (ЕЭС) и Республикой Словения предшествовало провозглашению независимости последней 25 июля 1991 года, подписанию Маастрихтского соглашения и превращению Европейского политического сотрудничества (ЕПС) в Общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВППБ) как второму «столпу» Европейского союза.

В конце 1980-х годов правительства государств-членов ЕЭС и Европейской комиссии приветствовали волну демократизации в Восточной Европе. Однако перспектива распада Советского Союза вызывала серьезные опасения в учреждениях безопасности и обороны Западной Европы и США. Возможность неправильного употребления огромного советского ядерного арсенала сильно тревожила Запад. Гипотетическим источником роста беспокойства был намечающийся распад другой и намного меньшей многонациональной федерации, Югославии. Широко бытовало предположение, что распад Югославии может послужить предшественником, примером и возможным катализатором для развала Советского Союза.

В 1989-1990 гг. лидеры ЕЭС, действуя совместно с Соединенными Штатами и используя свое политическое влияние и методы экономического воздействия¹, делали попытки сохра-

¹ См. главу седьмую «Югославский кризис» в кн.: W. van Eekelen, *Debating European Security 1948-1998*, Центр европейских исследований по безопасности, Брюссель, 1998. – С. 140-149.

нить единство Югославии. Словения, бывшая в то время самой северо-западной югославской республикой, небезосновательно подозревалась в сепаратистских намерениях. Дипломатические верхи крупнейших государств ЕЭС осуществляли сильное давление и даже угрожали первому некоммунистическому коалиционному правительству Словении тяжелыми экономическими санкциями, вплоть до полного торгового бойкота, если оно действительно решится на отделение. С другой стороны, Комиссия ЕЭС использовала как приманку обещание предоставить Югославии статус ассоциированного члена ЕЭС и сделать для нее доступными крупные кредиты, чтобы выручить обанкротившееся югославское казначейство. Однако ни эта приманка, ни палочная стратегия не смогли предотвратить распад Югославии. Когда Словения (и Хорватия) почти одновременно объявили о своей независимости (25 июня 1991 года), на следующий же день вспыхнули вооруженные военные действия между федеральными и словенскими силами. Десять дней спустя высшие представители ЕЭС выступили посредниками в перемирии между Словенской территориальной обороной и Югославской Армией (ЮНА). Соглашение Бриони, заключенное в июле 1991 года, предусматривало трехмесячный переходный период, в течение которого из Словении должен был быть выведен югославский военный контингент и другой федеральный персонал. Провозглашение Словенией полного суверенитета, коллективное признание ЕЭС ее независимости в декабре 1991 – январе 1992 годов, установление официальных отношений между Словенией и учреждениями ЕЭС, вступление Словении в важнейшие межгосударственные политические организации (ООН, СБСЕ/ОБСЕ, Совет Европы и т. д.) – все эти события драматично усилили международное положение Словении.

С другой стороны, вовлеченность ЕЭС в события Балканского кризиса послужила важным катализатором его постепенного превращения из «мягкой» организации безопасности в одновременно «мягкое» и «твердое» действующее лицо безо-

пасности на европейской сцене². Рост насилия в Хорватии, Боснии и Герцеговине вынудил ЕЭС впервые послать свой контингент на арену военных действий в Европе. Акция осуществлялась примерно 80 невооруженными наблюдателями ЕЭС в белых униформах, которым были предоставлены окрашенные в белый цвет транспортные средства и вертолеты, носившие знаки отличия ЕЭС. Главная задача наблюдателей ЕЭС состояла в том, чтобы контролировать военные действия на Балканах в надежде, что одно их присутствие охладит, если не остановит, их. В своих посещениях Хорватии наблюдатели ЕЭС использовали Словению как место организации и отдыха. Эта хорошо задуманная, но совершенно неверно понятая и плохо подготовленная деятельность, к несчастью, потерпела неудачу и повредила репутации ЕЭС на Балканах. Однако, как положительный итог, сама неудача послужила поддержкой тому аргументу, что без развития собственных инструментов эффективной внешней политики и политики безопасности ЕЭС не может обладать политическим влиянием, даже отдаленно соразмерным с ее экономическим весом. Таким образом, события вокруг отделения Словении от Югославии (и последующие балканские войны) значительно способствовали созреванию Общей внешней политики и политики безопасности ЕС (ОВППБ).

Взаимодействие ЕЭС / Словении в области безопасности усилилось осенью 1992 года, когда Совет безопасности ООН наложил эмбарго на все поставки вооружений югославским государствам-преемникам. В число этих государств входила и Словения. ЕЭС настойчиво поддерживало это решение и его применение в отношении *всех* югославских государств-преемников, хотя с июля 1991 года Словения не участвовала в каких-либо вооруженных военных действиях, а с мая 1992 года была членом ООН. Однако Словения не подверглась еще более сильным экономическим и финансовым санкциям, постигшим годом позже Сербию, Черногорию и управляемые сербами

² Там же. – С. 146-152.

области Боснии и Хорватии. Эмбарго ООН на поставку вооружений фактически увеличило сильные военные преимущества, особенно в тяжелом вооружении, которым и так уже обладали сербские силы в Хорватии, Боснии и Герцеговине. Это значительно ослабило способность жертв вооруженной агрессии к сопротивлению. Эмбарго на вооружения нанесло ущерб и скромным оборонным возможностям Словении и таким образом нарушило ее права как члена ООН на индивидуальную и коллективную самооборону (ст. 51 Хартии ООН). В Адриатическом море, включая короткое Словенское побережье, выполнение эмбарго ООН на поставку вооружений контролировалось совместными силами Западноевропейского союза (ЗЕС) и НАТО в ходе операции «Строгий страж». Взаимодействие Словении с ЗЕС в этом вопросе началось в июне 1993 года и продолжалось в течение приблизительно трех лет³. В течение этого периода в открытом море было досмотрено несколько тысяч судов, направлявшихся к единственному морскому порту Словении Копер (из общего количества около 74 000 во всей Адриатике), и несколько сотен из них были перенаправлены к итальянским портам и обысканы. Операция «Строгий страж» подняла цены на вооружения на черном рынке Балкан, но оказалась не в состоянии значительно уменьшить, не говоря уже о том чтобы остановить в целом, поток контрабандного ввоза оружия в области вооруженных конфликтов. Эта в значительной степени неудачная морская и воздушная операция НАТО/ЗЕС была в конечном счете завершена при вступлении в силу Дэйтон-Парижского мирного соглашения по Боснии-Герцеговине.

Санкции ООН весьма значительно замедлили сближение Словении с ЕС и НАТО. Такое сближение в 1993 году было заявлено Национальным собранием Словении в качестве главной стратегической цели внешней политики страны. Другой ряд препятствий для сближения Словении с ЕС был создан преднамеренно правительством реакционера Берлуско-

³ *Ibidem.* – С. 153–159.

ни в Италии и особенно усердно проводился неофашистским партнером коалиции Берлускони «Национальный альянс». Таким образом, итальянское правительство в течение двух лет эффективно блокировало начало переговоров Словении с Европейской комиссией по соглашению о европейской ассоциации.

Завершение с помощью НАТО войны в Боснии и Герцеговине, заключение Дэйтон-Парижских соглашений в ноябре-декабре 1995 года (в котором ЕС не играл никакой роли), а также падение правительства Берлускони способствовали значительному усовершенствованию и интенсификации отношений между ЕС и Словенией. Летом 1996 года эти события привели к заключению соглашения по ассоциированному членству Словении в ЕС. Осенью 1996 года Словения могла таким образом присоединиться к системе ЕС и коллективных отношений его государств-членов с центрально-восточноевропейскими ассоциированными государствами. Эта система содержала также долю ОВППБ.

Голосование Словении в Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций в период между 1992 и 1996 годами показало последовательную и ясную тенденцию к росту консенсуса Словении с ЕС. Дистанция по всем проблемам в течение этих четырех лет уменьшилась с 11 до 2 (из 100 пунктов), по проблемам безопасности и разоружения – с 5 до 2, в то время как по ближневосточным проблемам и деколонизации соответствующие позиции остались идентичными⁴.

От послушного следования к активному участию

Уроки, извлеченные ЕС из его неудачной причастности к балканским войнам 1992-1995 гг., привели, однако, к нескольким положительным шагам. Очевидное бессилие ЕС убедило государства-члены ЕС обратиться к более активному развитию направления безопасности и обороны ОВППБ. По-

⁴ P. Luif, *EU cohesion in the UN General Assembly* // „Occasional Papers” 2003, № 49. – С. 39, 42, 44, 46.

следующий сдвиг в политике безопасности ЕС был согласован в 1996-1997 гг. на Межправительственной конференции и зафиксирован в Амстердамском соглашении (1997).

К тому времени, когда Словения вошла в разряд ассоциированных членов ЕС, в ОВППБ был уже накоплен значительный опыт и развиты соответствующие организационные механизмы. Взаимодействие ЕС с восточноевропейскими ассоциированными государствами-членами было отмечено весьма неуравновешенными отношениями между членами ЕС, с одной стороны, и ассоциированными государствами, с другой⁵. Министерства иностранных дел и дипломатические представители каждого государства-члена ЕС, председательствующего в Совете ЕС, развивали практику более или менее регулярного информирования министерств иностранных дел и дипломатических представителей ассоциированных государств по согласованным общим позициям и по объединенным действиям, которые надлежало предпринимать ЕС в контексте ОВППБ. Такое информирование производилось обычно лишь незадолго до того, как соответствующие шаги ЕС освещались средствами массовой информации. Таким образом, это происходило всегда слишком поздно для того, чтобы члены ЕС могли принять во внимание специфические интересы ассоциированных государств и их чувствительность в связи с действиями ЕС. Оговорки и критические замечания, конфиденциально представляемые ассоциированными государствами, принимались, но никакого воздействия на текущие действия ЕС не оказывали.

Регулирование этой проблемы, вызванное разрозненными жалобами ассоциированных государств, началось позже. Для облегчения потока своевременной информации к ассоциированным государствам их министерства иностранных дел были включены в электронную «Сеть ассоциированных стран» (дополнение к системе «европейских корреспондентов»). Таким образом, с осени 1999 года, когда позиция корреспондента ЕС

⁵ Н. Neuhold, Е. Sucharipa (ред.), *The CFSP/ESDP after enlargement. A bigger EU = A stronger EU?* // „Favorita Papers“ 2003, № 2. – С. 96-97.

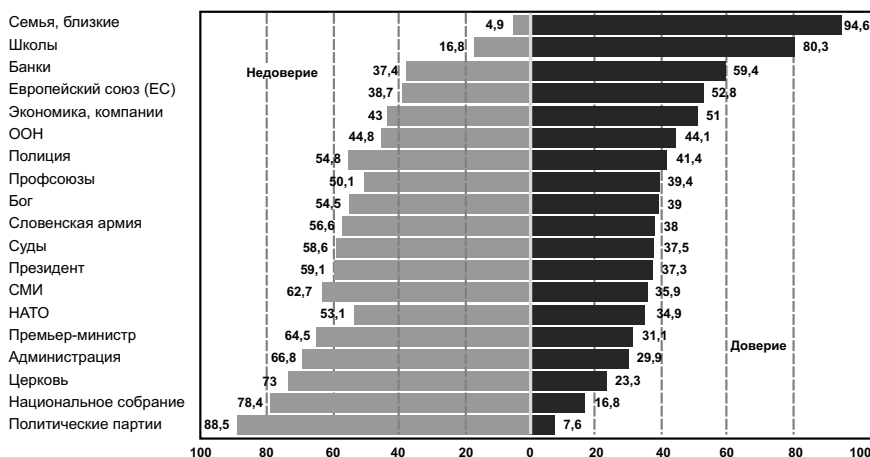
была присвоена словенскому Министерству иностранных дел, оно также было связано с помощью электроники с общим Секретариатом Совета ЕС. С 1999 года представители Словении присутствовали на двенадцати из тридцати встреч рабочих групп ОВППБ. Однако самым важным в процессе обучения было присутствие словенского министра иностранных дел на двухлетних специальных встречах Общего совета дел (GAC).

В течение периода ученичества в ЕС голосование Словении в международных организациях продолжало показывать весьма значительное выравнивание с согласованными позициями ЕС. Словения, как и другие кандидаты на полное членство, поддерживала фактически все позиции ЕС на других международных форумах, таких как ООН, ОБСЕ и Совет Европы. По всем голосованиям в Генеральной ассамблее Организации Объединенных Наций с 1996 года дистанция между позициями Словении и ЕС уменьшилась от 1 (из 100) до нуля. Позиции Словении сблизилась с консенсусом большинства стран ЕС более, чем позиции Франции (8), Великобритании (8), Ирландии (5), Швеции и Португалии (4) и т. д. Выравнивание позиций Словении по проблемам, связанным с безопасностью, было выше, чем сближение позиций самих государств-членов ЕС. Поддерживая позиции ЕС на международных форумах, Словения вносила свой скромный вклад в усиление влияния интеграции на мировые дела. Однако такое выравнивание Словении отражало, главным образом, пассивную и подчиненную роль ассоциированных государств, поскольку они не имели возможности влиять ни на решения ЕС в контексте ОВППБ, ни на их последующее выполнение или невыполнение государствами-членами ЕС. На внутреннем фронте международные позиции словенского правительства нередко сталкивались с острой критикой за их некритичность, послушность и даже рабское отношение к ЕС (и НАТО), за отсутствие уверенности в себе, твердого характера и индивидуальности в международных отношениях.

После провозглашения независимости Словении в большинстве правящих коалиций в течение 15 лет господствовали

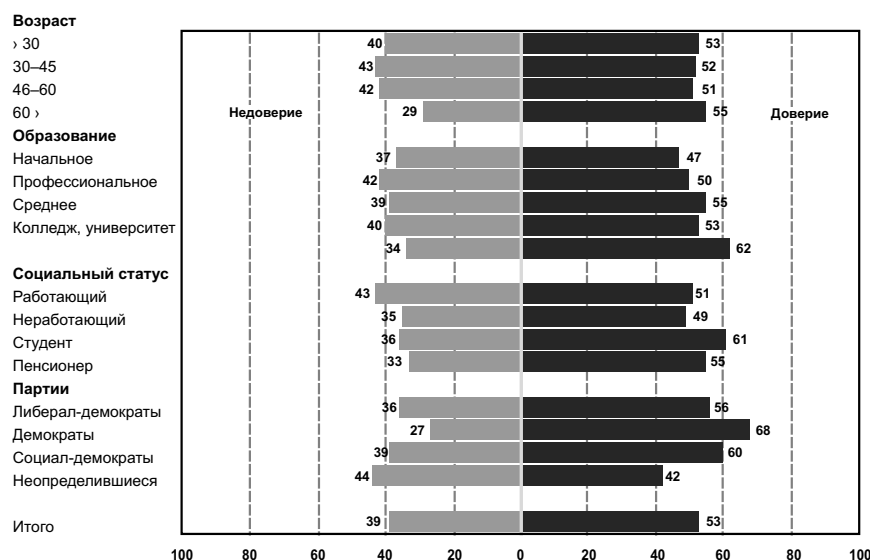
две про-ЕСовские политические партии (ЛДПС, СДПС). Самое высокое доверие к ЕС было зарегистрировано в неприметной Словенской демократической партии и у социал-демократов. Евроскептики присутствовали в меньшинстве во всех словенских парламентских группах, но только в одной маленькой партии непримиримые противники ЕС занимали лидирующее положение. Эта небольшая Словенская национальная партия официально принадлежала к оппозиции с момента своего образования. Внутри страны словенские правительства (как левоцентристские, так и правоцентристские коалиции) сталкивались совсем с немногими внутренними политическими проблемами, связанными с ОВППБ и ЕПБО. В целом словенское общество было благорасположено в отношении Европейского союза. Согласно опросам общественного мнения, уровень доверия к ЕС в стране постоянно превышал уровень доверия к ООН, НАТО и к основным внутренним политическим учреждениям (см. Таблицы 1 и 2).

Таблица 1:
Уровень доверия словенцев к политическим учреждениям



Словенское общество поддерживало укрепление ЕС и его международной роли. Однако его благорасположение к ЕС сопровождалось весьма низким интересом к делам ЕС, включая ОВППБ и ЕПБО.

Таблица 2:
Уровень доверия словенцев к ЕС



Как страна-кандидат, Словения могла вблизи наблюдать применение ОВППБ. На позиции Словении в международных делах неизбежно влияли, таким образом, напряженные отношения внутри ЕС, связанные с ОВППБ и ЕПБО. Трансатлантические разногласия после 11 сентября 2001 года и их воздействие на ЕС в ряде случаев ставили Словению в деликатное положение. Это особенно было верно для периода непосредственно после начала иракской войны. Группа новых членов НАТО и пять ассоциированных государств (приглашенных к вступлению в НАТО) публично поддержали тогда позицию администрации Буша по Ираку. Чтобы не подвергать риску присоединение Словении к НАТО, словенское правительство связало страну с проамериканской позицией, проводимой также Великобританией, Италией и Испанией. По этому памяtnому случаю французский президент Ж. Ширак упрекал группу восточноевропейских стран-кандидатов на членство ЕС, что они упустили возможность «сохранить спокойствие». Это бестактное заявление ясно выражало ожидания, по крайней

мере, со стороны Франции, что ассоциированные государства будут покорно следовать линии ЕС по самым важным проблемам, поднимаемым на международных форумах. В действительности это имело место, когда Европейский союз действовал с единодушием или по крайней мере без видимых внутренних разногласий. Однако замечание Ширака оскорбило многих жителей Восточной Европы, включая словенскую политическую элиту.

Сталкиваясь с неприятной проблемой выбора в этом и подобных случаях, словенское правительство пыталось избежать ухудшения отношений и с ведущими государствами ЕС, и с США. Обычной тактикой словенской дипломатии была уклончивость по спорным проблемам. Так что не удивительно, что многие публичные заявления и действия словенского правительства нередко критиковались оппозиционными партиями, неправительственными организациями и СМИ за отсутствие принципов, ясности и последовательности. Тактика уклонения стала тем более раздражающей и нелегкой, когда в апреле-мае 2004 года Словения приблизилась к почти одновременному вступлению в ЕС и в НАТО.

В дополнение к статусу ассоциированного члена ЕС, Словения с 1997 года получила статус ассоциированного партнера в Западноевропейском союзе (ЗЕС). Она также начала активно участвовать в действиях ЗЕС и предложила свой вклад в выполнение «петербургских задач» ЗЕС. Словения вскоре послала двух полицейских инструкторов в международную группу полицейских советников ЗЕС в Албании (1997-2001). Когда деятельность ЗЕС была интегрирована в Европейский союз, Словения пообещала одно моторизованное пехотное подразделение, одно военно-полицейское подразделение, один транспортный вертолет и одно медицинское подразделение в будущие европейские Силы быстрого реагирования (ЕСБР). В 2003 году Словения присоединилась к проводимой ЕС операции «Конкордия» и увеличила свой вклад в последующие операции «Проксима» и «ЕРАТ» в Македонии (2003-2005).

Параллельно с проведением переговоров относительно вступления в ЕС Словения начала приспособлять некоторые свои учреждения к потребностям активного участия в ОВППБ и ЕПБО. Эти учреждения включали главным образом Национальное собрание, Кабинет премьер-министра, Министерство иностранных дел и Министерство обороны. Была учреждена новая правительственная организация по европейским делам (ПОЕД). Она была возглавлена Министром без портфеля по европейским делам. ПОЕД имела более низкий статус, чем Министерство иностранных дел, и размещалась в здании, расположенном в комплексе Министерства иностранных дел. ПОЕД надлежало заниматься делами, находящимися в рамках первого «столпа», в то время как дела в рамках ОВППБ и ЕПБО в неравной пропорции отводились Министерству иностранных дел и Министерству обороны. Такое разделение труда (и соответствующих связей с общественностью) породило напряженные отношения между вовлеченной бюрократией. Были созданы специализированные отделы, сектора и другие подразделения по делам ЕС во всех словенских министерствах, а также несколько межминистерских координационных организаций. В марте 2003 года Национальное собрание приняло поправку к Словенской конституции, легализовав частичную передачу государственного суверенитета учреждениям Европейского союза.

ОВППБ и ЕПБО значились среди самых легких проблем на вступительных переговорах Словении с Европейским союзом. Этот аспект членства Словении не представил никакой проблемы словенским посредникам из-за высокой степени политического согласия в стране о желательности членства Словении в ЕС. Высокое согласие убедительно проявилось на референдумах по членству в ЕС (и в НАТО) 23 марта 2003 года, когда более чем 80% голосов были отданы в пользу присоединения Словении к ЕС. С другой стороны, непроблематичное рассмотрение ОВППБ и ЕПБО в Национальном собрании и в средствах массовой информации, возможно, также отразило широко распространенную нехватку знаний и общую недооценку этих

двух направлений политики ЕС среди политической элиты и в широких слоях словенского общества.

Наконец, 1 мая 2004 года, после длительных переговоров, Словения вошла в ЕС как вполне оперившийся член, вместе с девятью другими центральноевропейскими, восточноевропейскими и средиземноморскими государствами, а также как первое государство-преемник бывшей Югославии.

Словения перед лицом ОВППБ

После того как Словения стала новым и одним из наименьших членов ЕС, ее вовлеченность и вклад в ОВППБ стали в значительной степени формироваться множеством факторов. До существенной степени они следовали из собственной природы Европейского союза и его институциональных особенностей, из процесса расширения ЕС и более крупных геополитических событий, а также из собственных особенностей Словении.

Уже в течение ряда лет ученичества Словении в ЕС словенские политические деятели и дипломаты в роли «активных наблюдателей» на встречах ЕС были в состоянии проследить за функционированием ОВППБ с близкого расстояния. Время от времени крайний вред ОВППБ наносили открытые разногласия между самыми крупными и самыми влиятельными членами ЕС. Словенские дипломаты не могли не заметить фундаментальную слабость ОВППБ, происходящую от нежелания большинства государств-членов препоручить свою внешнюю и внутреннюю безопасность наднациональной интеграции и ее бюрократии. Это нежелание было особенно выражено в отказе осуществить решение Европейского совета, принятое в декабре 1999 года, по созданию Европейских сил быстрого реагирования к 2003 году – одной из главных хельсинкских целей. Это нежелание все еще отражается в чрезвычайно низком проценте от бюджета ЕС, выделяемого ОВППБ и ЕПБО. Одно из последних проявлений такого отношения выявилось в сентябре 2006 года, когда большинство министров юстиции ЕС отказались предо-

ставить большую власть учреждениям ЕС в борьбе с терроризмом. Коллективной дисциплиной, требуемой ОВППБ, чаще всего не желают связывать себя два постоянных члена Совета безопасности ООН (Франция и Великобритания). Однако недостаток последовательной и эффективной ОВППБ (и ЕПБО) в течение многих лет замазывался вербализмом и маскировался многочисленными общими позициями по менее важным и незначительным проблемам. Поэтому реальная ОВППБ остается весьма отдаленной политической целью, лишь в очень скромной степени принятой в практике ЕС. Словения желала быть более активным и дисциплинированным участником действий ОВППБ, чем крупные члены ЕС.

Самая важная структурная помеха для эффективности ОВППБ происходила от «трехстолпной» структуры ЕС. Отделение ОВППБ от самых мощных инструментов внешнего воздействия ЕС значительно ослабило потенциал «второго столпа». Результатом стали различие приоритетов и недостаточная координация между ОВППБ и экономической, гуманитарной и другой политикой ЕС, управляемой Комиссией. Став полноправным членом ЕС, Словения последовательно поддерживала усилия сделать ОВППБ и ЕПБО более эффективными посредством лучшего употребления всех инструментов, доступных ЕС. Словения также регулярно приводила доводы в пользу лучшей координации среди государств-членов ЕС и с другими международными организациями, такими как ООН.

Другой немаловажный источник напряженных отношений, связанных с ОВППБ, коренился в трансатлантических разногласиях, а также в различных позициях членов ЕС к американской политике, особенно при президенте Джордже В. Буше. Внутренние разделения среди членов ЕС были явно видимы во время напряженных дипломатических контактов в связи с междоусобицами в торговле ЕС / США, Международным трибуналом, арабо-израильским конфликтом, Ближним Востоком вообще и Ираком в особенности и т. д. Словения очевидно заинтересована в улучшении отношений между ЕС и США, в дальнейшем развитии эффективной внешней политики ЕС

в Юго-Восточной Европе, в Восточном Средиземноморье и на Ближнем Востоке, а также в улучшении отношений с Российской Федерацией, Украиной и другими государствами СНГ. Напряженные отношения США с ЕС отрицательно сказались также на отношениях ЕС с НАТО. Улучшение сотрудничества и более эффективное разделение труда между ЕС и НАТО последовательно поддерживались Словенией. Защищая эффективную ОВППБ, Словения, как и большинство других новых членов ЕС, не видела необходимости больших вложений в развитие инфраструктуры вооруженных сил ЕС, отдельных от европейского столпа НАТО. Таким образом, Словения была лишена желания поддержать франко-немецко-бельгийское предложение по созданию штаба многонациональных сил развертывания для проведения операций ЕС.

Словения также одобрила усовершенствование механизма принятия решения ЕС, которое позволило бы осуществлять более эффективное кризисное управление. Во время дебатов в рамках европейского соглашения словенские делегаты поддерживали создание поста единого Министра иностранных дел ЕС, усиление сотрудничества стран-членов в делах безопасности, усиление роли Европейской комиссии и учреждение службы внешних сношений ЕС. Словения предпочла бы ротацию всех членов ЕС в председательстве в Совете ЕС, но согласилось и с установлением поста несменяемого председателя Совета ЕС. По вопросам институциональных проблем ЕС словенские делегаты всегда придерживались позиции защиты прав меньших государств-членов, необходимости прислушиваться к ним и считаться с ними.

Последние два раунда расширения (2004 и 2007) привели к дальнейшему росту территории и населения ЕС, а также к увеличению числа его членов в других международных организациях и учреждениях. Таким образом, в целом это способствовало росту политического веса и влияния ЕС в этих организациях и в мировой политике вообще. Самые трудные проблемы для эффективности упомянутой выше ОВППБ, казалось, не возросли после раундов расширения 2004 и 2007 годов, вклю-

чивших также и Словению. В своих отношениях с другими членами ЕС или с партнерами, не являющимися членами какой-либо организации, Словения, как новый член, не обременяла ЕС серьезными дополнительными проблемами (такими как межгосударственные границы, национальные меньшинства, трансграничные загрязнения, взаимные требования и т. д.). Остающиеся открытыми проблемы с Хорватией, новым кандидатом на членство ЕС, незначительны по сравнению с другими хорошо развитыми положительными линиями экономического, политического сотрудничества и сотрудничества в области безопасности между этими двумя соседними странами. Они также ничтожны по сравнению с противоречиями в отношениях между Польшей, Эстонией, Латвией и Литвой, с одной стороны, и Российской Федерацией, с другой. Или между Кипром и Турцией.

Вступление новых стран увеличило компетентность и контакты ЕС в нескольких областях, где старшие члены ЕС имели также значительные интересы в сфере безопасности, а также экономические, политические, культурные и другие интересы. Словения внесла свой вклад в общий положительный баланс двух последних раундов расширения также касательно ОВППБ и ЕПБО.

Словения как член ЕС и ЕПБО

Необходимость в дальнейшей адаптации государственных учреждений и их деятельности усилилась со вступлением Словении в ЕС в мае 2004 года. Правительственная организация по европейским делам была переведена из состава Министерства иностранных дел в Канцелярию премьер-министра, в то время как ее директору был присвоен ранг госсекретаря с подминистерским статусом. Положение полного членства Словении потребовало, таким образом, создания дополнительного дипломатического и экспертного персонала в Брюсселе и Любляне и открытия дипломатических миссий почти во всех государствах-членах ЕС.

В процессе подготовки Словении к вступлению в ЕС был принят закон, регулировавший вопросы надзора Национального собрания за деятельностью словенского правительства, связанной с Европейским союзом. Согласно этому закону, представители правительства в учреждениях ЕС обязаны докладывать Комитету Национального собрания по делам ЕС по всем важным делам и получать согласие Комитета прежде привлечения страны в организации ЕС. Однако эти рычаги парламентского контроля стали в значительной степени формализованными и чаще всего работают постфактум. Это произошло из-за существующего правящего большинства коалиции в Комитете и его дисциплинированной защиты правительственных представителей депутатами коалиции. Вопросы, поднимавшиеся оппозиционными партиями, регулярно нейтрализовались, а критические предложения, которые предоставили бы словенскому руководителю свободу рук в делах с ЕС, забаллотировывались. Встречи Комитета всегда происходят за закрытыми дверями. Поэтому средства массовой информации и публика пользуются весьма ограниченным доступом к информации в связи с ЕПБО. В нескольких известных случаях представители правительства в организациях ОВППБ заняли позиции без консультаций с Комитетом.

Комитет по делам ЕС фактически без дебатов одобрил позицию правительства в отношении Стратегии безопасности ЕС (2003). Однако перечень главных угроз безопасности ЕС, содержащийся в этом основном документе ОВППБ и ЕПБО, чрезвычайно разнился с перечнем угроз, выявленным в результатах словенских опросов общественного мнения. Возможная глобальная угроза номер один (терроризм) была устойчиво воспринята словенским обществом как наименьшая из перечисленных двадцати угроз⁶:

⁶ I. Prezelj, *Slovenian national security and Southeastern Europe: public opinion perspective* // A. Grizold (ред.), *Security and cooperation in Southeastern Europe*, Faculty of Social Sciences, Ljubljana, 2003.

Таблица 3:

Отношение словенского общества к угрозам национальной безопасности

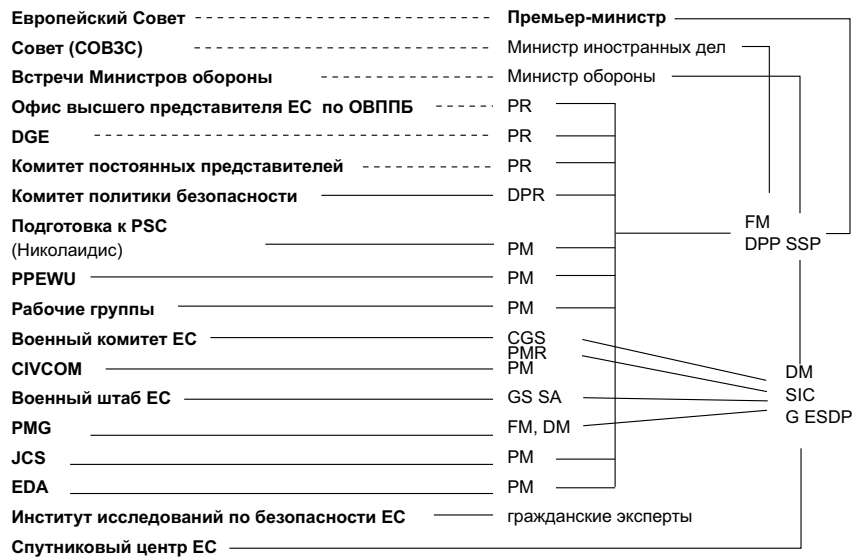
| Источник угрозы | Показатель в 1999 году | Показатель в 2001 году |
|---|------------------------|------------------------|
| Наркотики | 3,46 | 3,41 |
| Преступность | 3,46 | 3,28 |
| Транспортные аварии | 3,22 | 3,24 |
| Безработица | 3,35 | 3,14 |
| Загрязнение окружающей среды | 3,35 | 3,07 |
| Бедность | 3,13 | 3,05 |
| Низкая рождаемость | 3,29 | 3,00 |
| Экономические проблемы | 3,23 | 2,99 |
| Самоубийства | 3,09 | 2,88 |
| Продажа общественной собственности | 3,14 | 2,87 |
| Природные и технологические катастрофы | 3,20 | 2,76 |
| Беженцы, нелегальные иммигранты, иммигранты | 2,98 | 2,74 |
| Внутренняя нестабильность | 2,94 | 2,53 |
| Инфекционные заболевания – СПИД и т. д. | 2,78 | 2,43 |
| Научное и технологическое отставание | 2,84 | 2,33 |
| Крайний национализм | 2,54 | 2,20 |
| Терроризм | 2,64 | 2,09 |
| Конфликты в бывшей Югославии | 2,75 | 2,09 |
| Военные угрозы от других государств | 2,21 | 1,79 |

Угрозы словенской национальной безопасности в 1999-2001 годах – рейтинг, основанный на значимой величине по шкале от 1 до 4 (1 = проблема не представляет угрозы, 2 = слабая угроза, 3 = средняя угроза, 4 = сильная угроза)

Это грубое несоответствие отражает главную общую проблему ЕПБО – низкую демократическую законность и очень слабую ответственность. Эта черта отражена в минимальном влиянии на ЕПБО, осуществляемом Европейским парламентом, национальными парламентами и общественным мнением. Лучшее информирование общества могло бы улучшить и общее понимание ЕПБО также в Словении. Словения вступила в систему ОВППБ 1 мая 2004 года лишь с двумя младшими государственными служащими, имеющими задачу мониторинга ОВППБ. Их знания и дипломатический опыт были,

очевидно, ограничены. Так обстояло дело до осени 2006 года, когда число словенских чиновников, занятых в сфере ОВППБ, повысилось приблизительно до дюжины. Они принадлежали Министерству иностранных дел и Министерству обороны, Главному штабу Словенской армии и Постоянному представительству Словении в ЕС в Брюсселе. Взаимосвязи между словенскими учреждениями и учреждениями ЕС, вовлеченными в дела ОВППБ, представлены в следующей таблице:

Диаграмма участия словенских учреждений в организациях ОВППБ



| | |
|--|---|
| CIVCOM – Комитет по гражданским аспектам кризисного управления | HR – Высший представитель по ОВППБ и генеральный секретарь Совета |
| CGS – начальник генерального штаба | JCS – Присоединенный ситуационный центр |
| DGE – Общая дирекция по внешним связям Совета ЕС | PM – Постоянная миссия Словении в ЕС |
| DM – Министерство обороны | PMG – военно-политическая группа |
| DDP – Дирекция по оборонной политике | PMR – постоянный военный представитель |
| DPP – Дирекция по политическому планированию | PPEWU – отдел политического планирования и раннего предупреждения угроз |
| DPR – Постоянное представительство | PR – постоянный представитель |
| FM – Министерство иностранных дел | SA – Словенская армия |
| G – Группа | SIC – сектор международного сотрудничества |
| GS – Генеральный штаб | SSP – сектор политики безопасности |

Конструктивный вклад Словении в ОВППБ и ЕПБО был, возможно, самым примечательным в контексте действий ЕС на Балканах. Инициированный ЕС «Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы» и его Таблица безопасности послужила сосредоточению усилий по расширению безопасности и процветания в этом ставшем воплощением изменчивости регионе. Словения внесла свой вклад в эту попытку собственным примером. Словения стала самым большим источником прямых иностранных инвестиций в государствах-преемниках бывшей Югославии. К 2007 году общая сумма прямых инвестиций словенских предприятий в Сербии, Боснии и Герцеговине и Косове достигла около 1,5 миллиардов евро, таким образом внося ощутимый вклад в сокращение бедности, безработицы и других источников социальной неустойчивости и ненадежности.

Словенские вооруженные силы и полицейские вместе с их коллегами из стран ЕС и ассоциированных государств присоединились в 1999 году к Стабилизационным силам НАТО (SFOR) в Боснии и Герцеговине. Когда в 2002 году Францией была выдвинута идея сменить Стабилизационные силы НАТО операцией «Алтея» под предводительством ЕС, Словения предложила свою помощь и активное участие. Словенский вклад в значительной степени предусматривался в форме разведки и поддержки, роты моторизованной пехоты, военно-полицейского элемента и транспортного обслуживания с помощью недавно приобретенных вертолетов «Пума». Словенский военный персонал, состоявший прежде в разведывательном подразделении Стабилизационных сил, был увеличен с помощью приблизительно двойного числа офицеров в форме «Команд местного наблюдения» (КМН), которые приступили к работе в декабре 2004 года. Поддержка разведки европейских стабилизационных сил примерно 25 словенскими оперативными работниками, говорящими на местных языках, оказалась очень ценной для успешного выполнения миссии, собравшей драгоценную информацию также вне Боснии и Герцеговины. Этот вклад Словении в европейские стабилизационные силы был

публично признан Великобританией – ведущим государством в операции «Алтея».

Таблица 4:

Участие словенских военных в операциях по кризисному управлению в период с 1997 по 2006 годы.

| Mission | Responsible institution | Country of engagement | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 |
|------------------|-------------------------|-----------------------|----|----|-----|----|-----|----|-----|-----------|----------|--------|
| ALBA | OSCE | Albania | 22 | | | | | | | | | |
| UNFICYP | UN | Cyprus | 10 | 27 | 29 | 29 | 29 | | | | | |
| SFOR | NATO | B&H | | | 44 | 56 | 81 | 81 | 178 | 163 (173) | | |
| JOINT ENTERPRISE | NATO | B&H | | | | | | | | | 2 | 2 (1) |
| UNTSO | UN | Lebanon | | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 (12) |
| AFOR | NATO | Albania | | | 28 | | | | | | | |
| UNMIK | UN | Kosovo | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | |
| KFOR | NATO | Kosovo | | | | 6 | 6 | 2 | 11 | 11 (32) | 32 (92) | 168 |
| OHR | UN | B&H | | | | | 1 | 1 | 1 | | | |
| CONCORDIA | EU | Macedonia | | | | | | | 1 | | | |
| ISAF | NATO | Afganistan | | | | | | | | 18 (27) | 27 (58) | 54 |
| EUFOR | EU | B&H | | | | | | | | 184 | (220) 93 | 76 |
| CENTCOM | NATO | USA (Florida) | | | | | | | | | 1 (2) | 2 |
| Pakistan | NATO | Pakistan | | | | | | | | | 2 | 2 |
| NTMI | NATO | Iraq | | | | | | | | | | 4 |
| DR KONGO | EU | FRG + Kongo | | | | | | | | | | 4 |
| Amis II | EU | Sudan | | | | | | | | | | 1 (2) |
| Total | | | 32 | 29 | 104 | 94 | 120 | 88 | 194 | 245 | 378 | 326 |

Источник: Словенское министерство обороны, март 2007.

Рост причастности Словении к международным усилиям по стабилизации на Балканах был встречен с пониманием словенским обществом. Предпочтение театра Юго-Восточной Европы имеет свои стратегические, политические, экономические и культурные обоснования. Учитывая относительно недавний опыт балканских войн, словенское общество легко

приняло представление, что развертывание словенских солдат и полицейских на Балканах имеет больше смысла и является собой более существенный вклад в политику безопасности, чем развертывание их где-нибудь в Азии или Африке. Это развертывание способствовало торговому сотрудничеству, увеличило общее сотрудничество с Балканами и принесло пользу также словенской экономике.

Таблица 5:

Участие словенской полиции в операциях по кризисному управлению в период с 1997 по 2007 годы.

| | Миссия | Численность персонала | Численность персонала на сегодня | Дата начала операций | Предполагаемая дата окончания |
|-----|--------------------------------------|-----------------------|----------------------------------|----------------------|-------------------------------|
| 1. | МАРЕ , Албания | 2 | / | 06.09.1997 | 22.06.2001 |
| 2. | UNMISET , Восточный Тимор | 2 | / | 27.03.2000 | 20.12.2004 |
| 3. | OSCE KPSS , Косово | 2 + 2 = 4 | / | 04.04.2000 | 2006 |
| 4. | IPTM , Афганистан | 1 | / | 09.03.2003 | 14.04.2004 |
| 5. | UNMIK / CIVPOL , Косово | 15 | 15 | 03.11.2000 | 2007 |
| 6. | OSCE SMMS , Македония | 2 + 2 = 4 | / | 10.07.2001 | 2007 |
| 7. | EUPM , Босния и Герцеговина | 4 | / | 25.11.2002 | 31.12.2005 |
| 8. | EUPM 2 , Босния и Герцеговина | 4 | 4 | 06.02.2006 | 2009 |
| 9. | OHR , Босния и Герцеговина | 1 | / | 19.05.2003 | 31.03.2006 |
| 10. | PROXIMA , Македония | 5 | / | 12.12.2003 | 15.12.2005 |
| 11. | EUPAT , Македония | 5 | / | 15.12.2005 | 15.06.2006 |
| 12. | JIPTC , Иордания | 5 | 5 | 20.01.2004 | 2006 |
| 13. | OSCE , Сербия | 2 | 2 | 08.07.2006 | 07.07.2007 |
| | Итого | 54 | 26 | | |

Источник: Словенское министерство внутренних дел, март 2007.

Будучи маленьким, но активным членом ЕС и НАТО, Словения развила свои скромные экспедиционные военные и

полицейские силы, которые могут использоваться в кризисном управлении, при мирной поддержке и в стабилизационных операциях в постконфликтный период. Со словенской точки зрения было бы предпочтительней иметь обязательства в обеих организациях, уравновешенных качественно и количественно. Однако достигнуть такого баланса было непросто.

Словения активно сотрудничала с ЕОА в совместном приобретении дорогостоящих оборонных продуктов и совместном использовании дорогостоящих систем (таких как стратегические силы, воздушные перевозки). Словения также подписалась под либерализованным кодексом торговли оружием, поскольку 1 июля 2006 года она присоединилась к системе скоординированных оборонных поставок в пределах структуры ЕОА и открыла свой маленький оборонный рынок для иностранных покупателей. Последние открытые торги по 135 бронированным восьмимоторным пассажирским транспортировщикам были выиграны финским производителем *Patria*. Эти транспортные средства будут также доступны для миссий по кризисному управлению ЕПБО.

Словения обратилась с официальной просьбой выступить в роли принимающей страны будущего агентства ЕС по управлению спутниковой системой «Галилео». Система «Галилео» и ее взаимосвязь с Объединенным ситуационным центром могли бы заметно улучшить возможности сбора и накопления данных ЕС в режиме реального времени – что является предварительным условием для эффективного проведения ОВППБ и ЕПБО. Таким образом она повысила бы эксплуатационные способности европейских Сил быстрого реагирования и Боевых групп ЕС⁷.

В реализации программы Боевых групп Словения объединилась с Италией (ведущее государство) и Венгрией. Вкладом Словении в эту программу является одна моторизованная рота, штаб и тыловые элементы, а также бригада военной полиции, всего около 200 военных специалистов. Трехсторонняя итало-

⁷ G. Lindström, G. Gasparini, *The Galileo satellite system and its security implications* // „Occasional Papers” 2003, № 44. – С. 15-19.

венгеро-словенская Боевая группа вступила в действие во второй половине 2007 года.

Стимулы и препятствия

Имеются и стимулы и препятствия для активного участия Словении в ЕПБО. Будучи маленькой страной, Словения может более эффективно улучшить свою безопасность как государство-член ЕС (и НАТО). Коллективное преобразование соседних Западных Балкан в зону мира, здорового экономического и социального развития и процветания защитят и национальные интересы Словении. Словенские миротворческие силы и другой персонал, принимавший участие в стабилизационной деятельности ЕС в Боснии и Герцеговине, Македонии и Косове, поддерживают присутствие Словении и ее вес в регионе⁸. Словенские дипломатические, оборонные, технические и прочие кадры также оказывают ценные услуги и усиливают присутствие и влияние ЕС в регионе, благодаря своему предшествующему опыту, накопленным знаниям и человеческим контактам в данном регионе.

Препятствия же, со стороны Словении, происходят, естественно, от скромных финансовых и человеческих ресурсов страны, небольшого размера ее армии и полиции, а также от бюджетных ограничений. На дипломатическом фронте ограниченное число словенских практиков, их недолгий опыт и слабый аналитический резерв объясняют в значительной степени реактивное поведение словенских дипломатов, их робость и относительную пассивность в структурах ЕПБО до принятия председательского поста в Совете ЕС. Два ключевых словенских министерства не использовали оптимальным образом знания, полезные также в неправительственной академической сфере.

Несмотря на эти объективные и субъективные ограничения, вклад Словении в ЕПБО может быть более существенным и более универсальным. Критическое знание, добрая воля, твор-

⁸ См. интервью словенского министра обороны Карла Эрьявца в „Jane’s Defense Weekly” от 27 сентября 2006 года. – С. 34.

ческий потенциал и человеческая изобретательность зачастую компенсируют ограниченные материальные и человеческие ресурсы. Словенские военные и полицейские кадры значительно заинтересованы в увеличении словенского развертывания по поддержанию мира, особенно на Балканах. Однако некоторые инициативы снизу были загнаны в угол бюрократической инерцией и предпочтением чиновников среднего уровня избегать рискованных действий. Существует также проблема эффективной и своевременной координации между сторонами словенской бюрократии. Эффективное сотрудничество между министерствами иностранных дел и обороны в делах ЕПБО могло бы быть лучше всего скоординировано Советом национальной безопасности, возглавляемым премьер-министром. Однако Совет был скорее бездействующим и не использовался с этой целью.

С другой стороны, продолжают существовать и препятствия со стороны ЕС. С самого начала ЕПБО испытывала множество серьезных системных трудностей:

- в надлежащей и своевременной координации среди учреждений ЕС (в частности, между Советом и Комиссией),
- в политической и эксплуатационной координации с ООН и НАТО,
- в координации между государством-ведущим и другими государствами, участвующими в проводимых ЕС операциях,
- в выполнении обязательств членов.

Следующие обнаруженные недостатки⁹ отрицательно воздействовали на эффективность ЕПБО:

- значительный недостаток преемственности между ротирующими председательствами, перемешивающими множество действующих лиц,
- чрезвычайно недостаточное финансирование из бюджета ЕС,

⁹ См. анализ применения ЕПБО на Балканах в кн.: L. Montanaro-Jankovski, *The Interconnection between the European Security and Defence Policy and the Balkans* // „Southeast European and Black Sea Studies” 2007, № 1. – С. 146-147.

- сверхинституционализация, громоздкий и длительный механизм принятия решений,
- неэффективное разделение обязанностей,
- несовершенная или недостаточная общая инфраструктура (С4, разведка, логистика, стратегические транспортировочные силы),
- недостаток постоянного разделения разведки,
- ограничения на использование войск, наложенные толкованиями,
- недостаточный контроль за выполнением и низкая ответственность за несоблюдение государствами-членами,
- низкая прозрачность и слабая общественная поддержка.

Вступление в силу Договора о реформах ЕС в 2009 году, мы надеемся, поможет устранить или, по крайней мере, уменьшить некоторые из этих недостатков. Высокая заинтересованность Словении на Западных Балканах составила самую значительную особенность позиции страны в отношении ЕПБО. После периода интенсивной озабоченности «возвращением в Европу», вступления в ЕС и в НАТО и усиления своих многочисленных политических и экономических связей с западными державами Словения повернулась наконец к Балканам. Предшествующие нарочитое невнимание и попытки дистанцирования от беспокойного региона сменились гораздо более активной позицией. Словенская дипломатия попыталась позиционировать страну как один из мостов между прежде исключительно западной интеграцией и Балканами. При этом Словения гораздо менее заинтересована и может немного предложить миссиям ЕС в Африке (в ДР Конго и Судане). Однако в Средиземноморском диалоге Словения могла бы быть более активной.

Вторая особенность Словении касается стратегических отношений между ЕС и НАТО. Словенская дипломатия последовательно защищала, на основании их эффективности и рентабельности, систематическое использование инструментов соглашения «Берлин-плюс». Предпочтение Словения отдает правильно сбалансированному и скоординированному исполь-

зованию одних и тех же военных ресурсов. В июле 2007 года, верная ЕПБО и экспедиционным силам НАТО, Словения задействовала около 700 единиц численного состава в проводимой НАТО операции (главным образом в Косове и в Афганистане) и лишь 52 военных и полицейских кадра в операциях ЕС. Сокращение словенского контингента в Боснии и Герцеговине последовало из решения ЕС резко сократить развертывание сил *EUFOR*. Решение не передавать ЕС проводимую НАТО Косовскую стабилизационную миссию также отразило ограничения и недостатки со стороны ЕС. Расширение присутствия словенских миротворческих сил в Косове, таким образом, направлялось через управляемый НАТО *KFOR*, а не через стабилизационную операцию ЕС. Существующее распределение словенских военных и полицейских кадров между миротворческими стабилизационными миссиями, проводимыми ЕС и НАТО, значительно отклоняется от предпочтений Словении. Следует отметить, что в августе 2007 года общее количество словенских солдат в различных миссиях за границей достигло 983, что равняется почти четверти активной мобильной силы Словенской армии. Это – самый высокий процент среди государств-членов ЕС.

Словения не располагает никаким известным долгосрочным стратегическим документом, принятым специально по ЕПБО и роли Словении в ней. Никакого словенского «недокумента» по данному предмету также не существует. Совместная программа трех текущих председательств ЕС (Германия, Португалия и Словения) предполагала разделение Внешних действий между ними. Совместная программа деятельности в рамках ЕПБО на время Словенского председательства включает всестороннюю аналитическую концепцию европейских Сил быстрого реагирования, пересмотр доступных возможностей и обнаруженных недостатков («Каталог требований» и «Каталог продвижения»), анализ продвижения к «Главным целям 2010», дальнейшую разработку «Вооруженных сил ЕС после 2010» и т. д. Две наиболее широкие задачи ОВППБ, которые надлежит решить Словении в первой половине 2008 года, имеют и ясные значения

Польский институт международных дел

ЕПБО. Это – отражение на ЕС дальнейшего расширения и усиления эффективности действий ЕС на Западных Балканах.

Когда осенью 2006 года началась активная подготовка к предстоящему Председательству Словении, общее количество словенских дипломатов и военных чиновников, вовлеченных в ЕПБО, дошло до 30. В течение периода председательства в ЕС их численность должна поддерживаться на уровне 85. С таким кадровым подкреплением дипломатия Словении, вероятно, исполнит свои обязательства в отношении ЕПБО в период председательства в ЕС.

С английского перевел А. Горлов
(перевод неавторизованный)