

Михайлов Сергей Александрович\*, старший научный сотрудник Центра евроатлантических и оборонных исследований РИСИ.

## Принцип балансирования в британской внешней политике на примере изменений подходов Великобритании к Общеввропейской политике в сфере безопасности и обороны (1998–1999 гг.)

Во внешней политике Великобритании – страны, бережно относящейся к своим традициям, – действует несколько сложившихся в течение долгого времени принципов.

Один из них – сформировавшийся ещё в период Второй мировой войны – принцип самого тесного взаимодействия со своим ведущим внешнеполитическим партнёром – Соединёнными Штатами. Такое взаимодействие, известное под названием "особые отношения" (*Special Relationship*), выражается прежде всего в особенно близком сотрудничестве в разведывательной и оборонной сферах, а также находит отражение в экономической области. В целом этот курс окончательно закрепился во внешней политике Лондона после Суэцкого кризиса 1956 г.<sup>1</sup>

Одно из наиболее заметных проявлений такого политического взаимодействия состоит в том, что Великобритания является ближайшим союзником США в сфере международной дипломатии, практически неизменно поддерживая политику Вашингтона во всех её поворотах. В частности, Лондон служит одним из столпов американского доминирования в рамках НАТО и вплоть до 90-х гг. прошлого века неизменно поддерживал позицию США в рамках Североатлантического альянса. В докладе американской исследовательской корпорации RAND, составленном по заказу ВВС США в 1990 г., отмечалось: "Возможно, наиболее важным движущим мотивом британской политики является желание укрепить структуру [*НАТО*. – Прим. авт.] и гарантировать сохранение американской роли и заинтересованности в Западной Европе... Британия всегда

\* michailov@riss.ru.

<sup>1</sup> Общую характеристику этой политики см.: Archick K. The United Kingdom: Issues for the United States : Congressional Research Service report for Congress / Kristin Archick. 2005. September 23. P. 1–2.

старалась играть роль примирителя или посредника в рамках альянса и с подозрением относилась к процессам, которые могли вызвать разногласия в трансатлантических отношениях. Это означает, что у Британии был традиционно осторожный, если не сказать скептический, подход к западноевропейскому сотрудничеству в сфере обороны, особенно если его представляли как альтернативу американским гарантиям в сфере безопасности"<sup>2</sup>.

Такое положение сохранялось и в течение большей части 90-х гг. В частности, именно британское правительство во главе с Дж. Мейджором заблокировало в ходе обсуждения будущего Маастрихтского договора предлагавшуюся идею о слиянии Западноевропейского союза (единственной военно-политической организации, состоявшей только из западноевропейских государств) и будущего Европейского союза<sup>3</sup>. Тем самым Лондон стремился предотвратить передачу в ведение ЕС каких-либо военно-политических функций.

Однако в 1998 г., вскоре после прихода к власти правительства лейбористов во главе с Т. Блэром (вслед за периодом долгого правления консерваторов), данный политический курс был довольно неожиданно нарушен. 3–4 декабря 1998 г. на французском курорте Сен-Мало прошла двусторонняя встреча премьер-министра Т. Блэра и президента Франции Ж. Ширака. По итогам этого саммита стороны подписали декларацию, которая впоследствии получила в новейшей истории европейской политической интеграции достаточно широкую известность как "соглашение в Сен-Мало". Этот документ в сочетании с декларацией последовавшего через полгода Кёльнского саммита Евросоюза заставил тогда подумать о наличии у европейских лидеров (в том числе британских) политической воли для практического развития внутрирегиональной оборонной интеграции.

В декларации наряду с традиционными заверениями европейских лидеров о верности обязательствам в рамках НАТО имелось несколько пунктов, которые по своему духу отличались от предыдущих заявлений европейцев по данному вопросу. Вот что там было зафиксировано.

"1. Европейскому союзу необходимо занять положение полноправного игрока на международной арене...

2. С этой целью Евросоюз должен иметь возможности для самостоятельных действий, подкреплённых надёжной военной силой, средства для принятия решений об её использовании [*т.е. единые органы военно-политического руководства*. – **Прим. авт.**] и готовность к этому, с тем чтобы реагировать на международные кризисы... Европейцы будут действовать в рамках оперативных структур Европейского союза"<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Williams P. British NATO Policy: The next five years / Phil Williams ; RAND Corporation // Defense Technical Information Center : website. 1990. May. P. 1. URL: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a258073.pdf> (дата обращения: 05.11.2014).

<sup>3</sup> Frank Kupferschmidt. The United Kingdom between transatlantic relationship and European integration: Pragmatism put to the test : Working Paper / Frank Kupferschmidt ; Research Unit European and Atlantic Security ; Stiftung Wissenschaft und Politik ; German Institute for International and Security Affairs. Berlin, 2007. March. P. 3.

<sup>4</sup> British-French Summit, St-Malo, 3–4 December 1998 // From St-Malo to Nice. European defence: core documents : Chaillot Papers. Paris, 2001. May. № 47. P. 8.

Как отмечалось в документе, Евросоюз рассчитывал предпринимать свои военные акции лишь "там, где альянс [*т.е. НАТО. – Прим. авт.*] в целом не задействован... В связи с этим Европейскому союзу будет необходимо иметь доступ к соответствующим военным средствам (европейским силам и средствам, находящимся в составе европейской опоры НАТО...)"<sup>5</sup>.

Соглашение в Сен-Мало немедленно вызвало критическую реакцию США. Практически сразу после завершения англо-французского саммита госсекретарь М. Олбрайт опубликовала в газете "Financial Times" программную статью "Правильный баланс обеспечит будущее НАТО"<sup>6</sup>. В ней был обозначен ряд ограничительных линий, от пересечения которых Вашингтон предостерегал своих европейских партнёров. Такая реакция вызвала напряжённые дискуссии между США и их европейскими союзниками. Первый этап этих дебатов продолжался в течение всего 1999 г. и сопровождался активными американскими дипломатическими усилиями, направленными на ограничение военно-политических амбиций Евросоюза.

*Таким образом, соглашение в Сен-Мало можно рассматривать как своеобразную "поворотную точку" в британском политическом подходе к европейской оборонной интеграции.* Кроме того, анализ политического курса Великобритании в ходе трансатлантических дискуссий вокруг указанного соглашения позволяет сделать некоторые выводы об особенностях развития "особых отношений" Лондона с Вашингтоном. А в целом весь этот сюжет даёт обобщённое представление об основных принципах поведения Великобритании в контексте трансатлантических отношений. Как представляется, подобные обобщения актуальны не только в исторической ретроспективе, но и в целом для понимания внешней политики Британии и её внешнеполитической культуры.

"Смена курса", продемонстрированная Британией в 1998 г., разумеется, сразу привлекла внимание ряда экспертов. Было сформулировано несколько версий относительно причин такого поворота.

Одно из самых очевидных объяснений заключалось в том, что правительство Т. Блэра, выступавшее (в отличие от консерваторов) за усиление роли Британии в рамках ЕС, стремилось своей поддержкой в адрес европейской оборонной интеграции компенсировать отказ Лондона от участия в Экономическом и валютном союзе (*Economic and Monetary Union – EMU*) ЕС<sup>7</sup>. Новое британское руководство, так же как и консерваторы, основываясь на внутривнутриполитических и экономических соображениях, пришло к выводу, что Великобритании было бы нецелесообразно подключаться к валютно-финансовому направлению интеграции. Однако в силу заявленных лейбористами намерений усилить роль Лондона в общеевропейском процессе новому правительству требовалось найти некую "компенсацию", которая позволила бы ему подтвердить эти намерения.

<sup>5</sup> British-French Summit, St-Malo, 3–4 December 1998. P. 8–9.

<sup>6</sup> Albright M. The right balance will secure NATO's future / Madeleine Albright // Financial Times. 1998. December 7.

<sup>7</sup> Равно как и более ранний отказ от участия в Шенгенской зоне.

В связи с этим оно и пошло навстречу давним пожеланиям Франции и других континентальных европейцев в сфере военно-политической интеграции. Такое объяснение шагов лейбористского правительства считают одним из основных многие эксперты и дипломаты<sup>8</sup>. Ч. Грант, директор британской аналитической структуры "Центр за европейскую реформу", близкой к правительству Т. Блэра, отмечал в связи с этим, что новый британский премьер-министр, "видимо, осознал, что если британцы смогут показать себя в большей степени европейцами в данной [оборонной. – Прим. авт.] сфере, они завоюют существенное доверие своих партнёров... и что в странном мире политики ЕС можно покупать благосклонность с помощью уступок, которые являются более символическими, чем реальными"<sup>9</sup>.

Это замечание весьма примечательно, особенно если принимать во внимание весь дальнейший ход развития Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО) (в рамках ЕС). В последующие годы Евросоюз, по сути, так и не сумел создать действительно дееспособную военно-политическую структуру для поддержки своих интересов в мире силовым путём. В связи с этим приведённое высказывание Ч. Гранта может свидетельствовать о том, что британские интеллектуальные круги уже в тот момент, когда Т. Блэр только намеревался подключиться к формированию ЕПБО, осознавали, что Лондон может позволить себе поучаствовать в проекте, против которого раньше резко выступал, поскольку этот проект всё равно обречён на неудачу.

*В любом случае несомненно, что мотив "размена" британской поддержки "европейской обороны" на укрепление влияния Лондона в рамках Евросоюза представляется вполне очевидным в действиях лейбористского правительства. В пользу этого свидетельствует, например, выступление Т. Блэра перед французской Национальной ассамблеей 24 марта 1998 г. В нём он подчёркивал значение всех тех крепких связей, которые объединяли Францию и Великобританию к тому моменту. При этом он постарался подробно оправдать причины, которые не позволили британскому правительству вступить в зону евро, отметив, что необходимая для этого устойчивая экономическая конвергенция ещё не была достигнута. И вместе с тем Т. Блэр подчеркнул, что оборона, напротив, "является сферой, в которой Франция и Британия особенно хорошо подготовлены для сотрудничества"<sup>10</sup>. Таким образом, уже в начале 1998 г.*

<sup>8</sup> *Dover R.* Europeanization of British Defence Policy / Robert Dover Aldershot : Ashgate, 2007. P. 23–24, 26–27; *Hunter R. E.* The European Security and Defense Policy: NATO's companion – or competitor? / Robert E. Hunter ; RAND. Santa-Monica, 2002. № 1. P. 29; *Oakes M.* European Defence: From Pörtschach to Helsinki : House of Commons Library research paper 00/20 / Mark Oakes // U.K. Parliament : website. 2000. February 21. P. 10. URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2000/rp00-020.pdf> (дата обращения: 05.11.2014); *Quinlan M.* Atlanticism and European Defence / Michael Quinlan ; Atlantic Council of the United States. Washington, 2000. December 8. P. 2.

<sup>9</sup> *Grant C.* Can Britain lead in Europe? / Charles Grant // Centre for European reform ; website. 1998. October 2. P. 45–46. URL: <http://www.cer.org.uk/publications/archive/report/1998/can-britain-lead-europe> (дата обращения: 05.11.2014).

<sup>10</sup> Prime Minister's Speech to the French National Assembly. Tuesday 24 March 1998 // Wayback Machine – Internet Archive : website. URL: <https://web.archive.org/web/20080510035939/http://www.pm.gov.uk/output/Page1160.asp> (дата обращения: 05.11.2014).

британский премьер сформулировал для себя условия, которые он мог предложить Европе, и прежде всего Парижу, для усиления активности Лондона в делах ЕС, а следовательно, и для укрепления британской роли в европейской политике.

Другое популярное объяснение неожиданной смены курса Великобритании заключается в том, что эта инициатива правительства Блэра была обусловлена стремлением нейтрализовать нараставшие трансатлантические противоречия по вопросу о распределении расходов между членами НАТО, обострившиеся в рамках альянса на фоне проблем с обеспечением натовских интервенций в бывшей Югославии. Возможно, наиболее последовательно эту версию выдвигает Дж. Хоурт, известный британский исследователь вопросов ЕПБО.

Как отмечает Дж. Хоурт, события в ходе распада Югославии "отчётливо усилили угрозу европейской безопасности". В то же время США "явно не желали быть втянутыми в обеспечение безопасности на Балканах", а у ЕС "явно отсутствовала необходимая компетентность" для этого. Из сложившейся ситуации имелось два возможных выхода. Во-первых, можно было бы усилить Западноевропейский союз (ЗЕС) с политической и военной точек зрения с тем, чтобы он стал "или местом выработки европейской политики безопасности, или посредником между ЕС и НАТО – или и тем, и другим." Во-вторых, можно было бы применить на практике механизм использования (или "заимствования") европейцами сил и средств, имевшихся в распоряжении НАТО (о нём см. ниже). Дж. Хоурт делает вывод, что оба этих варианта были невыполнимыми, в связи с чем британский премьер-министр Т. Блэр, недавно пришедший к власти, к 1998 г. осознал необходимость выработки нового политико-дипломатического решения<sup>11</sup>. Таким решением и стала договорённость с Францией, достигнутая в Сен-Мало.

Рассматривая аргументацию Дж. Хоурта, необходимо прояснить некоторые детали. Оба упомянутых им варианта "европеизации" западного вмешательства на Балканах, по сути, являлись двумя частями одного и того же военно-политического механизма, который в 90-е гг. прошлого века прорабатывался на высшем уровне НАТО, но так и остался на бумаге.

Этот механизм был формально одобрен министрами обороны Организации Североатлантического договора ещё в 1996 г. и должен был воплотить на практике концепцию определённой европейской автономии в рамках альянса – так называемой "Европейской идентичности в сфере обороны и безопасности" (далее – ЕИБО) (*European Security and Defence Identity*). В качестве организационной формы использования европейских сил предполагался формат многонациональных войсковых группировок – Объединённых многонациональных оперативных сил, ОМОС (*Combined Joint Task Forces – CJTF*). ОМОС в случае необходимости предполагалось развёртывать вне зоны ответственности НАТО под руководством натовских штабных органов. "Европейский" тип ОМОС предполагал структуру, состоящую преимущественно или исключительно из европейских подразделений. При проведении тех или иных операций такая

<sup>11</sup> Howorth J. Saint-Malo plus five: an interim assessment of ESDP : Policy papers / Jolyon Howorth. Paris : Notre Europe, 2003. November. № 7. P. 4.

группировка с согласия альянса, т.е. в конечном счёте и США, должна была передаваться под политическое управление ЗЕС. Этот тип ОМОС<sup>12</sup> мог в случае надобности использовать на временной основе американские средства управления и связи, разведки, а также транспортировки<sup>13</sup>.

Концепция Европейской идентичности в сфере безопасности и обороны в рамках НАТО отвечала американским интересам и была принята благодаря стараниям американских представителей<sup>14</sup>. Однако к концу 90-х гг. союзникам по НАТО становилось очевидно, что она была неработоспособной. Основная причина, как представляется, заключалась в отсутствии необходимого уровня доверия между США и европейцами, так как в случае с ОМОС речь шла о том, что Вашингтон должен был в какой-то степени отказаться от своего прежнего безусловного контроля над всеми аспектами деятельности этой организации. Недостаток доверия выразился, в частности, в том, что Франция, которая, как предполагалось в 1996 г., должна была вскоре вновь присоединиться к военной структуре НАТО, в октябре 1997 г. отказалась от этого (в то время как проект создания "европейской опоры НАТО" – ОМОС и высказанное намерение Франции вернуться к полноценному участию в альянсе должны были стать запланированными частями одного общего процесса трансатлантического сближения)<sup>15</sup>. При этом французские вооружённые силы наряду с британскими были единственными в Европе, которые обладали реальными (хотя и сильно ограниченными по сравнению с ВС США) возможностями для проведения экспедиционных операций за пределами европейской территории членов НАТО. Поэтому после того как США отказались предоставить в распоряжение Франции пост командующего Южным (Средиземноморским) региональным командованием НАТО, а Париж в ответ отказался от своих уже объявленных намерений по возвращению в военную структуру альянса, американо-французские отношения оказались на таком уровне, который совсем не благоприятствовал успешной реализации проекта ОМОС.

В этом контексте в 2000 г. в докладе Исследовательской службы конгресса США отмечалось, что "подготовительный процесс с целью создания действующих ОМОС остаётся на самом раннем этапе"<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Предполагался и другой тип ОМОС, в "стандартном" натовском формате, т.е. с участием войск США и под политическим руководством Совета НАТО.

<sup>13</sup> *Howorth J.* Op. cit. P. 4; *Donfried K., Gallis P.* European security: the debate in NATO and the European Union : Report to Congress / Karen Donfried, Paul Gallis ; Congressional Research Service (CRS) // Federation of American Scientists : website. 2000. April 25. P. 3. URL: <http://www.fas.org/man/crs/crseu.htm> (дата обращения: 05.11.2014).

<sup>14</sup> *Gordon P.* II. US Policy in Europe – Scope and Options / La politique américaine envers l'Europe – objectif et options : Address II / Philip Gordon // Paris Transatlantic Forum: European Defence – European and American perceptions : WEU-ISS Occasional Paper / ed. by J. Lindley-French. 2000. July. № 17. P. 29; *Andreani G.* Old French problem – or new transatlantic debate? / Gilles Andreani // RUSI journal. 1999. February / March. P. 22 (Ж. Андреани написал эту статью, будучи руководителем Департамента политического планирования МИД Франции).

<sup>15</sup> *Andreani G.* Op. cit. P. 23.

<sup>16</sup> *Donfried K., Gallis P.* Op. cit. P. 3.



Таким образом, договорённость в Сен-Мало появилась, так сказать, не "в безвоздушном пространстве", а представляла собой довольно неожиданную (в силу участия в ней Великобритании) инициативу европейцев, призванную представить идею европейской военно-политической автономии от США в новом воплощении после того, как предыдущий вариант оказался недееспособным.

Возвращаясь к концепции Дж. Хоурта, необходимо отметить, что, по его мнению, события в бывшей Югославии были не столько непосредственной причиной смены курса британского правительства, сколько политическим контекстом, в рамках которого особенно отчётливо выявились обострившиеся трансатлантические противоречия по вопросу о распределении военных расходов в НАТО (*burdensharing*). Эти противоречия, являющиеся традиционными для дискуссий в рамках альянса, усилились в связи с резкой оппозицией со стороны американских конгрессменов в отношении участия войск США в натовских операциях в Боснии в 1995–1998 гг.<sup>17</sup>

С другой стороны, как пишет о боснийском кризисе упомянутый британский автор, "европейцы доказали полную неспособность справиться с этой трагической ситуацией (вопреки их собственным предсказаниям и первоначальным ожиданиям США)".

Дж. Хоурт различает эти два момента (противоречия по поводу распределения затрат на операции НАТО и слабость европейских силовых возможностей), но по сути они являлись двумя сторонами одной ситуации – разницы военно-политических потенциалов США и Европы применительно к бывшей Югославии. В любом случае именно этот сюжет, по мнению британского автора, "в историческом контексте привёл к Сен-Мало"<sup>18</sup>. В целом, по его мнению, эта ситуация "побудила политических лидеров Европы по-новому взглянуть на всю структуру отношений ЕС – США". И "нигде этот процесс не был столь далеко идущим, как в Лондоне, где Т. Блэр, озабоченный тем, чтобы получить какую-либо роль в европейских делах для Великобритании, со всё большим разочарованием наблюдал" за ошибочной, с его точки зрения, политикой США на Балканах. "В Лондоне пришли к выводу, что Атлантический альянс столкнулся с серьёзными проблемами"<sup>19</sup>.

Резюмировать эту концепцию можно так: США всё менее охотно соглашались на своё вооружённое участие в балканском "миротворчестве", в то время как европейцы вообще не имели для этого необходимых сил и средств (прежде всего, организационных). А поскольку прекратить вмешательство в указанный конфликт НАТО не могла, в силу его опасности для Европы, всё это повышало напряжённость между союзниками.

В этом контексте особое влияние на позицию Т. Блэра, по мнению Дж. Хоурта, оказал конфликт в Косово. На первый взгляд это звучит довольно неожиданно, так как известно, что агрессия натовской коалиции против Югославии в связи с сепаратистским движением в Косово

<sup>17</sup> См., например, выступление по данному вопросу влиятельного сенатора-демократа К. Левина: Congressional record: January 22, 1997 (Senate). P. S619.

<sup>18</sup> *Howorth J.* European integration and defence: the ultimate challenge? : Chaillot Papers / Jolyon Howorth. Paris, 2000. November. № 43. P. 21–22.

<sup>19</sup> *Ibid.* P. 25.

началась только 24 марта 1999 г., в то время как соглашение в Сен-Мало было подписано на три с половиной месяца раньше. Тем не менее, как отмечает Дж. Хоурт, неудовлетворительное состояние военно-политических структур Евросоюза "особенно неприятно поразило Т. Блэра, когда его впервые проинформировали о потенциальных возможностях, которые имелись у Европы для военного участия в гипотетической войне в Косово"<sup>20</sup>. (Если учесть, что речь идёт о середине 1998 г., то становится очевидным, что Великобритания ещё как минимум за полгода до войны НАТО против Югославии начала готовиться к боевым действиям.)

В целом такое описание событий представляет Т. Блэра как политического провидца, который ещё задолго до начала косовской кампании НАТО и возникших в её ходе острых разногласий в стане союзников предвидел подобное развитие событий и с помощью соглашения в Сен-Мало попытался спасти трансатлантические отношения.

Такой подход вызывает ряд вопросов. Прежде всего остаётся непонятным, каким образом соглашение в Сен-Мало должно было способствовать укреплению отношений в рамках НАТО, учитывая, что США не участвовали в обсуждении и подписании этой договорённости. Более того, реакция Вашингтона на данное соглашение показала, что американская администрация отнеслась к нему довольно настороженно, если не сказать негативно. Практически сразу после завершения встречи в Сен-Мало госсекретарь М. Олбрайт в упомянутой выше программной статье "Правильный баланс обеспечит будущее НАТО", появившейся в качестве непосредственной реакции на англо-французское соглашение, высказала следующие критические замечания и предостережения в адрес европейской инициативы: "Политическая воля более важна, чем дополнительные бюрократические структуры... Важнейшим фактором является чёткое понимание того, что никакие институциональные перемены не должны нарушить основные принципы, на которых атлантическое партнёрство базируется уже 50 лет. Это означает, что нужно избегать того, что я бы назвала три "Д": разъединения (*decoupling*), дублирования (*duplication*) и дискриминации (*discrimination*)"<sup>21</sup>.

Далее госсекретарь разъясняла, что под "разъединением" она подразумевает отделение европейского процесса принятия военно-политических решений от общенатовского, под дублированием – создание параллельных военных и командных структур для НАТО и ЕС, а дискриминации предлагалось избегать в отношении участников альянса, не являвшихся членами ЕС.

В этом контексте совершенно очевидно, что попытки самостоятельного, без должного согласования с Вашингтоном, развития военно-политической интеграции в Европе, к тому же ещё и вне рамок НАТО, вряд ли были верным средством, пригодным для укрепления трансатлантических отношений внутри НАТО. Кроме того, маловероятно, что британское руководство, при всём его опыте особых отношений с Соединёнными Штатами, не предвидело реакции США на ту инициативу, которая

<sup>20</sup> Howorth J. Op. cit. P. 21.

<sup>21</sup> Albright M. Op. cit.



была выдвинута в Сен-Мало. Следовательно, Т. Блэр сознательно шёл на определённый риск обострения отношений с Вашингтоном. Вопрос заключается в том, каковы были цели такого поведения, ради реализации которых Великобритания сочла возможным пойти на усиление напряжённости в трансатлантических отношениях (а не улучшать их, как это предполагал Дж. Хоурт).

Во-вторых, как представляется, спорным является само предположение Дж. Хоурта о том, что именно события на Балканах стали главной причиной, побудившей британского премьер-министра на указанные шаги. В подтверждение этого можно обратиться к оценке британской исследовательницы К. Ходж, эксперта по политике Великобритании на Балканах, которая в своей книге "Британия и Балканы с 1991 г. до наших дней" специально изучила сюжет франко-британского соглашения в Сен-Мало. По её мнению, косовский конфликт послужил не причиной, а весьма подходящим поводом для реализации политических планов недавно пришедшего к власти лейбористского правительства, причём эти планы были практически никак не связаны с Балканами. Как она отмечает, "Косово должно было предоставить Британии благоприятную возможность, в которой она нуждалась, для того чтобы разрешить доселе неразрешимую проблему – остаться достаточно влиятельной самой по себе, чтобы сохранить возможность исполнять роль "моста" между Европой и Америкой, как это предусматривал Блэр, и одновременно укрепить трансатлантические связи"<sup>22</sup>.

В этой фразе К. Ходж, по сути, излагает ещё одно объяснение причин, побудивших лейбористское правительство пойти на соглашение в Сен-Мало. Как представляется, это объяснение находит наибольшее обоснование как в выступлениях, так и в практической политике кабинета Блэра, чего нельзя сказать, например, о версии косовского конфликта как главного мотива перемен в британской политике. В конце концов широко известно, что ни в период между заключением соглашения в Сен-Мало и началом бомбардировок Югославии, ни уже в ходе самого конфликта Великобритания и другие европейские страны никак не пытались возложить на европейские силы самостоятельную военную роль, т.е. сделать то, ради чего, по мнению Дж. Хоурта и некоторых других авторов, собственно, и было заключено соглашение в Сен-Мало.

Что касается идеи Британии как "моста" между Европой и США, то она была практически сразу заявлена новым лейбористским правительством. В ноябре 1997 г., через полгода после прихода к власти, Т. Блэр выступил с программной речью на традиционном банкете у лорда-мэра Лондона перед собранием высшего британского общества. В этом выступлении были изложены основные принципы внешней политики, которыми намеревался руководствоваться новый премьер-министр. В качестве первого принципа Т. Блэр заявил, что "в соответствии с нашими национальными интересами, мы должны закончить изоляцию последних 20 лет и стать лидирующим партнёром в Европе... Британия является частью Европы. И она должна играть полномасштабную роль в руководстве

<sup>22</sup> *Hodge C. Britain and the Balkans : 1991 until the present / Carole Hodge. Abingdon ; New York, 2006. P. 146.*

ею [*Европой*. – **Прим. авт.**] ...А затем мы можем изменить Европу там, где она нуждается в переменах"<sup>23</sup>.

Следующий принцип британской внешней политики, заявленный премьер-министром, ясно показывал, что новое лейбористское правительство намеревалось не переориентировать эту политику с США на Европу, а сделать её более сбалансированной, усилив роль европейского направления, но сохранив высокий уровень отношений с США. "Второй принцип: быть сильными в Европе и быть сильными [*в отношениях*. – **Прим. авт.**] с США. Между ними двумя нет выбора. Быть сильными в отношениях с одним означает быть сильными и в отношениях с другим. Наша цель заключается в том, чтобы углубить наши отношения с США на всех уровнях. Мы являемся мостом между США и Европой. Давайте используем это [*положение*. – **Прим. авт.**]. Когда Британия и США работают вместе на международной арене, для нас мало недостижимого"<sup>24</sup>.

В контексте видения Т. Блэром роли Британии как "моста" между США и Европой получают новое звучание изложенные выше аргументы о том, что британские инициативы в сфере европейской обороны были способом укрепления влияния Лондона в делах Евросоюза. Фактически речь шла о том, чтобы повысить значимость Великобритании как с точки зрения США, так и с точки зрения европейских столиц. Исходя из указанного заявления, можно заключить, что договорённость в Сен-Мало и вообще новый курс Британии на усиление активности в сфере европейской обороны являлись практической реализацией данных внешнеполитических принципов, довольно откровенно изложенных Т. Блэром. В связи с этим становится понятно, что события на Балканах являлись лишь второстепенной причиной, если не поводом, для развёртывания этого нового курса.

*С точки зрения интересов Лондона смысл и ценность соглашения в Сен-Мало заключались в том, что Великобритания приобретала дополнительный политический вес и повышала свою политическую значимость для своих партнёров – как для континентальных европейцев, так и для США. Для европейцев, прежде всего французов, Великобритания становилась незаменимым партнёром для реализации их намерений по усилению военно-политической автономии Европы. Даже с учётом того, что у Парижа, скорее всего, имелись определённые сомнения в полной искренности инициатив Т. Блэра, без благожелательной политической позиции Лондона в отношении европейских оборонных устремлений их практическое воплощение в любом случае было невозможно. Великобритания могла заблокировать в рамках Евросоюза эти проекты, как сама, так и прибегнув к поддержке близких ей малых стран, например Нидерландов.*

Кроме того, Великобритания обладала важными военными возможностями, которые делали её участие в ЕПБО весьма желательным для Франции и других крупных европейских стран. Дело в том, что к концу

<sup>23</sup> Speech to the Lord Mayors Banquet. The Rt honourable Tony Blair MP. Monday 10 November // The National Archives : website. 1997. URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20000620225644/http://pm.gov.uk/default.asp?PageID=1944> (дата обращения: 05.11.2014).

<sup>24</sup> Ibid.

90-х гг. прошлого века вооружённые силы абсолютного большинства европейских стран, как и во времена холодной войны, по-прежнему были нацелены на использование в основном для обороны территорий самих этих стран или их ближайших соседей по НАТО. Они не имели технических и организационных возможностей для того, чтобы проводить сколько-нибудь крупные операции на больших расстояниях от Европы<sup>25</sup>. Исключение составляли Великобритания и Франция, причём экспедиционные возможности британских ВС были более развиты, чем французских, в силу очевидных географических и исторических причин<sup>26</sup>. В связи с этим было ясно, что без участия Великобритании автономные европейские оборонные структуры и возможности, даже в случае их создания, во-первых, оказались бы лишь призрачной тенью американских оборонных структур и возможностей<sup>27</sup>, а во-вторых, в этих европейских структурах неизбежно доминировала бы Франция. Подобная перспектива неминуемо была чревата появлением разногласий и напряжённости между Парижем и другими потенциальными участниками данного оборонного проекта. В свою очередь, *участие Великобритании не только придавало идее европейской оборонной автономии больший авторитет, но и делало этот проект политически более сбалансированным с точки зрения других европейских стран.*

Что касается США, то для них Великобритания становилась едва ли не единственным гарантом того, что европейские автономистские проекты не зайдут слишком далеко, т.е. не будут представлять угрозы приоритету НАТО как главного форума Европы по решению военно-политических вопросов и одновременно как основы американского влияния на европейскую политику в целом. С одной стороны, по свидетельствам американских представителей, решение Лондона о необходимости сближения с Парижем по вопросу ЕПБО стало для США довольно неожиданным, поскольку вопреки обычной практике Великобритания не проинформировала США об этом заранее<sup>28</sup>. Но в то же время в Соединённых Штатах продолжали надеяться на то, что Великобритания не предпримет чего-то,

<sup>25</sup> В западном военно-политическом лексиконе такого рода операции обозначаются как "проекция силы" (power-projection).

<sup>26</sup> *Wijk R. de.* The reform of ESDP and EU-NATO cooperation / Rob de Wijk // The International Spectator. 2004. № 1. P. 73; *Andréani G., Bertram C., Grant C.* Europe's military revolution / Gilles Andréani, Christoph Bertram, Charles Grant ; Centre for European Reform (CER). 2001. February 28. P. 11–12.

<sup>27</sup> Вооружённые силы США, как известно, используются почти исключительно для действий на больших расстояниях от американской территории. Схожесть задач военного строительства США и Великобритании на протяжении многих десятилетий является одним из существенных факторов сближения военно-политических и стратегических культур этих государств.

<sup>28</sup> *Armitage D. T. Jr.* Enduring dilemmas: sources of American ambivalence toward European defense autonomy, EDC and ESDP in comparative perspective : Dissertation / David T. Armitage Jr. ; Univ. of Maryland. 2005. P. 134–135. URL: <http://drum.lib.umd.edu/bitstream/1903/2931/1/umi-umd-2722.pdf> (дата обращения: 05.11.2014). (Д. Армитадж, начиная с 2001 г. работал в аналитических структурах госдепартамента на европейском направлении и непосредственно занимался ЕПБО); *Sloan S. R.* The United States and European Defense : Chaillot Papers / Stanley R. Sloan. Paris, 2000. April. № 39. P. 15 (С. Слоан, будучи экспертом по трансатлантическим отношениям, долгое время проработал аналитиком Исследовательской службы конгресса США).

что могло бы повредить НАТО, несмотря на то, что инициатива Т. Блэра воспринималась скептиками как "слишком французская" по её политическому духу<sup>29</sup>.

*В целом Великобритания с помощью соглашения в Сен-Мало становилась и для США, и для Евросоюза партнёром, насущно необходимым для решения обрисованных текущих политических задач.* Судя по всему, Т. Блэр имел в виду именно эту ситуацию, когда заявлял о необходимости сделать Великобританию "мостом" между двумя берегами Атлантики. Таким образом, с помощью соглашения в Сен-Мало Лондон сознательно стремился приобрести возможность для влияния, если не сказать шантажа, своих американских и европейских контрагентов. В этом же контексте нужно рассматривать и ту позицию, которую Великобритания заняла через год после Сен-Мало, осенью 1999 г. К тому времени Вашингтон оказывал на европейцев всё возрастающее давление с тем, чтобы поставить наметившийся процесс европейской оборонной интеграции в такие рамки, которые, по мнению США, были бы приемлемы для НАТО. Эта американская линия была ярко отражена в вызвавшем резонанс заявлении заместителя госсекретаря США С. Тэлбота следующего содержания: "Мы бы не хотели видеть ЕИБО, которая сначала зарождается внутри НАТО, но затем вырастает за пределы НАТО и в конце концов уходит от НАТО, так как это приведёт к созданию ЕИБО, которое сначала будет дублировать НАТО, а в конечном счёте сможет конкурировать с ней"<sup>30</sup>.

Как показали дальнейшие события, такое воздействие со стороны США достигло своей цели, причём, по свидетельству бывшего представителя США при НАТО Р. Хантера<sup>31</sup>, важную роль в усилиях США сыграла поддержка именно со стороны Лондона<sup>32</sup>. Как результат, на саммите Евросоюза в Хельсинки в декабре 1999 г. были приняты документы, в которых было заявлено о необходимости "полномасштабных консультаций, сотрудничества и открытости между НАТО и ЕС"<sup>33</sup>, а также содержались конкретные дипломатические уступки Соединённым Штатам по вопросу о распределении военно-политических ролей между ЕС и НАТО<sup>34</sup>. А принятию хельсинкских соглашений, в свою очередь, предшествовала принципиальная договорённость об их содержании между руководителями Великобритании и Франции<sup>35</sup>.

<sup>29</sup> Sloan S. R. Op. cit. P. 15.

<sup>30</sup> Talbot S. America's Stake in a Strong Europe. Remarks at the Royal Institute of International Affairs, London, U.K., October 7, 1999 / Strobe Talbot // From St-Malo to Nice. European defence: core documents : Chaillot Papers. Paris, 2001. May. № 47. P. 56.

<sup>31</sup> Р. Хантер занимал этот пост в 1993–1997 гг., после чего перешёл на работу в корпорацию РЭНД, сохранив, судя по всему, на некоторое время доступ к осведомлённым источникам о текущей американской политике на европейском направлении.

<sup>32</sup> Hunter R. E. The European Security and Defense Policy: NATO's companion – or competitor? / Robert E. Hunter ; RAND. Santa-Monica, 2002. № 1. P. 68.

<sup>33</sup> См. пункт 28: Helsinki European Council, Presidency Conclusions. December 10–11, 1999. Part II: Common European Policy on Security and Defence. Point 28 // From St-Malo to Nice. European defence: core documents : Chaillot Papers. Paris, 2001. May. № 47. P. 82.

<sup>34</sup> См. пункт 27: Helsinki European Council, Presidency Conclusions. December 10–11, 1999 ...

<sup>35</sup> Joint declaration by the British and French governments on European defence, 25 November 1999 (цит. по: Oakes M. European Defence: From Portschach to Helsinki. House

В целом роль Великобритании в этих трансатлантических дебатах была вполне самостоятельной и, так сказать, весьма инициативной. Сначала в связи с соглашением в Сен-Мало Лондон неожиданно для США пошёл на изменение своей многолетней позиции неприятия европейских автономистских устремлений в оборонной сфере, а через год, наоборот, поддержал Вашингтон в том, чтобы привести ситуацию в приемлемое для Соединённых Штатов русло. Тем самым как минимум была продемонстрирована важность британской позиции и для США, и для континентальных европейцев. *Великобритания фактически навязывала партнёрам по обе стороны Атлантического океана свои услуги в качестве "моста"*.

Описанный сюжет в британской внешней политике было бы целесообразно проанализировать с помощью широко известных в рамках теории международных отношений (в рамках школы структурного реализма) концепции силового балансирования (*power balancing*) и концепции "присоединения к сильнейшему" (*bandwagoning*). Смысл первой из них заключается в том, что при появлении государства-гегемона остальные страны самой силой обстоятельств вынуждены идти на то, чтобы формировать политические блоки, которые могут представлять собой некий силовой противовес этому гегемону. Вторая концепция описывает такой вариант поведения, когда в такой же или схожей ситуации государства считают для себя более выгодным вступить в союз с гегемоном и тем самым обеспечить свою безопасность. Страны выбирают для себя один из этих вариантов поведения исходя из целого ряда обстоятельств внешне- и внутривнутриполитического характера<sup>36</sup>.

Исторически Великобритания на протяжении весьма долгого времени являлась приверженцем первого варианта реакции на гегемонистские устремления других стран. Премьер-министр У. Черчилль незадолго до Второй мировой войны описывал эту стратегию следующим образом: "На протяжении четырёхсот лет внешняя политика Англии состояла в том, чтобы противостоять сильнейшей, самой агрессивной, самой влиятельной державе на континенте... Если подойти к вопросу с точки зрения истории, то эту четырёхсотлетнюю неизменность цели на фоне бесконечной смены имён и событий, обстоятельств и условий следует отнести к самым примечательным явлениям... Ей было бы легко и, безусловно, весьма соблазнительно присоединиться к сильнейшему и разделить с ним плоды его завоеваний. Однако мы всегда... объединялись с менее сильными державами, создавали из них коалицию и таким образом наносили поражение и срывали планы континентального военного тирана..."<sup>37</sup> Этот обзор является законченным описанием силового (а точнее, контрсилового)

of Commons Library : Research paper 00/20 / Mark Oakes // U.K. Parliament : website. 2000. February 21. P. 30. URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/gr2000/gr00-020.pdf> (дата обращения: 05.11.2014)).

<sup>36</sup> Подробно эти концепции описаны в работе одного из наиболее авторитетных представителей школы структурного реализма С. Уолта: *Walt S. M. Alliance formation and the balance of world power / Stephen M. Walt // International Security. 1985. Spring. Vol. 9, № 4. P. 4–8.*

<sup>37</sup> *Черчилль У. С. Вторая мировая война : в 6 т. / У. С. Черчилль. М. : Диамант, Золотой век, 1997. Т. 1 : Надвигающаяся буря. С. 96.*



балансирования, т.е. политики, компенсирующей относительное усиление одного государства формированием противостоящей ему коалиции<sup>38</sup>.

Собственно говоря, такой же стратегии балансирования против претендовавшей на гегемонию нацистской Германии Великобритания придерживалась и во время Второй мировой войны. А всю политику Лондона во время холодной войны можно рассматривать как линию на балансирование против Советского Союза. Однако после её завершения Великобритания отошла от этой многовековой практики. Можно сказать, что сформировавшаяся в течение десятилетий традиция "особых отношений" с Соединёнными Штатами оказалась сильнее многовековой традиции обязательного перехода к противостоянию с сильнейшим гегемоном, которую так высокопарно описывал У. Черчилль<sup>39</sup>. Как показали события последних 20 лет, теперь Лондон, выражаясь словами этого британского премьера, как раз поддался соблазну "присоединиться к сильнейшему и разделить с ним плоды его завоеваний".

Возвращаясь к событиям 1998–1999 гг., было бы интересно рассмотреть политику Т. Блэра с точки зрения следования одной из описанных моделей поведения. Вплоть до указанного момента Лондон следовал модели "присоединения к сильнейшему", т.е. к США. Однако эпизод с соглашением в Сен-Мало был явственным шагом в сторону "балансирования против сильнейшего". Ситуация наиболее примечательна тем, что в действительности стратегия Великобритании не изменилась, и Лондон совсем не намеревался вступать в полномасштабное противостояние с Вашингтоном, присоединившись к коалиции европейцев (тем более что и сами континентальные европейцы не собирались этого делать).

В этом плане весьма примечательно заявление Т. Блэра, сделанное им в Чикаго (США) в апреле 1999 г., через несколько месяцев после заключения соглашения в Сен-Мало. С одной стороны, он отметил, что Британия не должна воспринимать американскую помощь и поддержку, как нечто само собой разумеющееся. (Судя по всему, британский лидер имел в виду трения между США и их европейскими союзниками в связи с военным вмешательством НАТО на Балканах.) С другой стороны, по мнению Т. Блэра, для Великобритании наиболее важным решением "в предстоящие пару десятилетий является решение о наших отношениях с Европой", так как "слишком долго наша двойственность в отношении Европы делала нас менее влиятельными в Европе, а следовательно, и менее важными для США [**Выд. авт.**]"<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Не случайно классик школы структурного реализма С. Уолт приводит именно это высказывание У. Черчилля в качестве иллюстрации стратегии балансирования: *Walt S. M.* Op. cit. P. 5–6.

<sup>39</sup> В оправдание У. Черчилля можно отметить, что он писал о противостоянии сильнейшей державе именно на Европейском континенте. США, естественно, не подпадают под это определение, хотя, с другой стороны, до конца Второй мировой войны ни одного претендента на мировую гегемонию вне пределов Европы в принципе не возникало. В этом смысле вся прежняя политика Великобритании по необходимости была европоцентричной.

<sup>40</sup> Prime Minister's speech: Doctrine of the International community at the Economic Club, Chicago, 24 April 1999 // Wayback Machine – Internet Archive : website. URL: <https://web.archive.org/web/20080510032202/http://www.pm.gov.uk/output/Page1297.asp> (дата обращения: 05.11.2014).



Это заявление можно было понимать в двух смыслах (как это вообще часто бывает с дипломатическими заявлениями). На первый взгляд британский лидер говорил о том, что Великобритании, чтобы не потерять гарантии американской внешнеполитической поддержки, было необходимо стать более влиятельным инструментом политики США в Европе, для чего нужно было усилить своё влияние на этом континенте. Однако его слова можно было понимать и так, что если поддержка Британии со стороны США перестанет быть чем-то самым собой разумеющимся, Лондон был готов пойти на укрепление своих связей с Европой в противовес США. Как представляется, эта двусмысленность была, безусловно, преднамеренной.

Таким образом, Т. Блэр фактически пытался добиться для Великобритании более значительных преимуществ в рамках модели "присоединения к сильнейшему" с помощью угрозы отказаться от этой модели и перейти к модели балансирования против США. В общем Британия стремилась "присоединиться к сильнейшему", выступая с позиции силы.

Рассмотренные события вокруг соглашения в Сен-Мало, которые уже стали историей, хотя и недавней, позволяют лучше понять британскую внешнеполитическую культуру, которой, как мы видим, свойственно балансирование не только против каких-то держав и союзов, но и балансирование *между* этими державами и союзами, если Лондон считает это выгодным для себя.

Несмотря на "особые отношения" с США, старое утверждение о том, что у Великобритании нет постоянных союзников, но есть постоянные интересы, в определённой мере сохраняет своё значение.

Ключевые слова: *Великобритания – Общеввропейская политика в сфере обороны и безопасности – США – трансатлантические отношения – "особые отношения" – НАТО – Евросоюз – Франция.*

Keywords: *United Kingdom – pan-European policy in the area of defence and security – United States – transatlantic relations – "the special relationship" – NATO – EU – France.*