Коронакратия: COVID-19: последствия для политики Германии в сфере безопасности и обороны

Даниела Браун, Амели Штельцнер

Содержание

1 Ключевые выводы
2 Поддержка гражданских сил Бундесвером
3 Готовность к действиям и миссиям за рубежом
4 Оборонный бюджет VS. смягчение экономического шока?
5 Кризисная дуга вокруг Европы
6 Европейское единство и трансатлантические отношения
7 Соперничество великих держав и системная конкуренция

Ключевые выводы

- Помимо оказания административной помощи Бундесвер должен быть структурно вовлечен в борьбу с будущими пандемиями и, следовательно, наделен соответствующими полномочиями и (финансово) оснащен.
- Структуры и возможности Бундесвера должны стать более гибкими, чтобы он мог одновременно обеспечивать национальную безопасность, а также выполнять специальные зарубежные задачи по развертыванию и обучению.
- Здравоохранение должно рассматриваться в качестве неотъемлемой части внешней политики и политики безопасности. Эксперты, занимающиеся вопросами предотвращения пандемий и биологических угроз, должны также входить в состав Совета национальной безопасности.
- Даже если в Европе заняты борьбой с пандемией в собственных странах, ЕС не должен забывать о поддержке государств-соседей (а также стран за пределами соседства). Эта цель и донесение целесообразности ее реализации до европейского населения являются чрезвычайно сложной – и в то же время необходимой – задачей для европейских политиков.

Кризисы в сфере здравоохранения – как и пандемия COVID-19 – оказывают всестороннее воздействие на стабильность, безопасность и оборону. В «Белой книге-2016» федерального правительства пандемии и эпидемии названы в числе

десяти основных вызовов политике Германии в области безопасности, поскольку они могут привести к перегрузке государственных структур в сфере здравоохранения и медицинского обслуживания и вызвать коллапс государств. Особенно это касается регионов, уже пострадавших от войн, конфликтов и нищеты, где госинституты нестабильны, а доверие к государству ослаблено.

Пандемии и эпидемии также влияют на военные ресурсы страны. На политику Германии в области безопасности и обороны – и в особенности на Бундесвер – пандемия COVID-19 воздействует по нескольким направлениям. С одной стороны, Бундесвер оказывает внутреннюю административную помощь; с другой – пандемия влияет на наличие финансовых средств и, таким образом, на оперативные возможности и ресурсы оборонной политики. Кроме того, имеется риск инфицирования военнослужащих. Будущее военно-гражданского сотрудничества будет определяться опытом, накопленным во время пандемии.

Поддержка гражданских сил Бундесвером

Бундесвер уже в марте поддержал гражданские силы в деле сдерживания вируса, направив на эти цели контингент *Corona Aid*. Для этого Бундесвер предоставил около 15 000 военнослужащих различных видов вооруженных сил, которые находились в состоянии готовности для участия в миссиях по оказанию помощи. Кроме того, для проведения мероприятий по борьбе с коронавирусом были выделены военнослужащие медицинской службы, а также обеспечена поддержка военных госпиталей Бундесвера.

Такой вид и такая интенсивность поддержки внутри страны оказались беспрецедентными для Бундесвера. К предыдущим случаям его использования внутри страны относится, в частности, помощь при стихийных бедствиях в зонах затопления. Для сдерживания пандемии пришлось выработать совершенно новые импровизированные структуры (контингент для развертывания).

В рамках административной помощи, оказываемой Командованием по выполнению территориальных задач и Командованиями федеральных земель, вооруженные силы помогают федеральным органам власти, органам власти федеральных земель и местным органам власти. Развертывая так называемых «агентов сдерживания», Бундесвер в первую очередь оказывает поддержку в отслеживании контактов в регионах с большим количеством инфицированных.

Примеры организации госпиталей, в том числе берлинского центра, который был создан за четыре недели, свидетельствуют об успешном военно-гражданском сотрудничестве. И о том, что вооруженные силы могут обеспечить гражданским учреждениям срочную необходимую помощь и поддержку в кратчайшие сроки. Тем не менее это также показывает, что Бундесвер, который уже находится на пределе своих возможностей в том, что касается как персонала, так и материалов, должен приложить огромные усилия, чтобы справиться с этими задачами.

Также важно проверить способность к адаптации командных структур. Ожидается, что вскоре состоится дискуссия о том, как повысить их адаптируемость с учетом возможного внедрения постоянных решений по предоставлению поддержки Бундесвера на территории Германии. Не исключено, что Бундесвер будет использовать более гибкий подход, чтобы иметь возможность реагировать на все вызовы. Ранее Бундесвер был достаточно узкоспециализирован: изначально упор был сделан на развертывание за границей после окончания Холодной войны. После присоединения Крыма в 2014 году и войны на востоке Украины в «Белой книге-2016» наряду с зарубежными миссиями в качестве первостепенных задач были определены национальная оборона и оборона НАТО.

> Если Бундесвер в дальнейшем будет уделять больше внимания защите гражданского населения, он рискует оказаться не в состоянии выполнять другие задачи. Поэтому для обеспечения гибкости реагирования важно гарантировать универсальность как вооруженных сил, так и командных структур.

Готовность к действиям и миссиям за рубежом

Непосредственное воздействие ситуации уже заметно в контексте (зарубежных) учений и миссий Бундесвера. Например, были приостановлены учения НАТО «Защитник Европы 2020», крупнейшие военные учения в Европе после окончания Холодной войны. Все учения Бундесвера за рубежом также были отменены.

Миссия ЕС по обучению в Мали, которая должна была стать масштабным проектом, в настоящее время приостановлена. Силы на местах были сокращены до оперативного минимума. Миссия по обучению также была поставлена на паузу в Ираке, где с начала пандемии был зарегистрирован рост случаев нападений на местные силы безопасности. Миссия НАТО по обучению в Афганистане «Решительная поддержка» предлагает афганским национальным силам обороны и

безопасности свой пакет «обучение, консультирование и помощь» частично посредством видео- и телефонных конференций, а иногда и в ограниченном формате, чтобы соответствовать требованиям по дистанцированию.

Невозможно сказать точно, насколько продолжительными станут эти перерывы в работе иностранных миссий и как они в конечном итоге скажутся на возможностях вооруженных сил на местах. Однако борьба с вирусом ставит перед органами власти еще более серьезные задачи: усиление нестабильности в стране пребывания влияет не только на безопасность размещенного персонала, но и на интересы в сфере безопасности в самой Германии.

> Ограничительные меры, введенные весной, и связанный с ними спад производства в оборонной промышленности, а также увеличение числа работающих из дома в самом Бундесвере повлияют на оперативную и закупочную деятельность. И, таким образом, на оперативную готовность вооруженных сил.

Нехватка материалов и оборудования также имеет непосредственные последствия для партнеров. В рамках «Концепции рамочных наций» Германия взяла на себя обязательство перед НАТО в качестве рамочной страны предоставить ресурсы, например, для «Многонациональной авиагруппы». Германия также подтвердила участие в работе Объединенной оперативной группы повышенной готовности («Острие копья») в 2023 году, в работу которой Бундесвер внесет свой вклад в виде необходимых экспертных знаний.

Оборонный бюджет VS. смягчение экономического шока?

Разработка и закупка комплексов вооружений требуют долгосрочного финансового планирования и наличия необходимых средств. В связи с увеличением инвестиционных расходов федерального правительства на программы экономического стимулирования, а также прогнозируемым снижением налоговых поступлений уже ведутся дискуссии о сокращении расходов на оборону. Как и в предыдущие экономические кризисы (нефтяной кризис 1973 года и финансовый кризис 2008 года), пандемия COVID-19 перешла в область риторики. Акцент делается также на борьбе с кризисом, что означает, что другие вопросы, такие как внешняя безопасность, заслуживают меньшего внимания.

Тем не менее в пакете экономических мер федерального правительства по смягчению экономических последствий пандемии учитывается и оборонная политика. На проекты Бундесвера в некоторых областях выделяются средства. К таким областям относятся, в частности, проекты по оцифровке в сфере управления и проекты по закупкам новых вооружений с высокой долей немецкой добавленной стоимости. Поэтому до сих пор спорным остается вопрос о том, какое влияние COVID-19 окажет на оборонный бюджет в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В сферах материально-технического обеспечения, управления личным составом и финансирования такое положение дел может сохраниться лишь при условии наличия достаточных финансовых ресурсов.

Кризисная дуга вокруг Европы

Безопасность Германии тесно связана со стабильностью и безопасностью Европы. Еще до пандемии Европа находилась в непростом положении, которое сейчас, скорее всего, усугубится из-за COVID-19. Континент окружен кризисной дугой, простирающейся от Северной Африки, Ливии и Сахеля к Ближнему Востоку – в частности, Сирии – до Турции, Балкан и Украины. Германия и Европа непосредственно затронуты конфликтами, войнами и распадом государственности в этих регионах: там есть беженцы, мигранты, а также террористические организации.

Огромные социально-экономические последствия пандемии COVID-19 станут особенно разрушительными и резко обострят ситуацию в странах, которые на протяжении многих лет страдают от нестабильности, войн, перемещения населения и бедности. В Африке вирус распространяется с отставанием примерно в два месяца, и ВОЗ ожидает, что в ближайшие несколько месяцев будет инфицировано до 10 миллионов человек. Многие страны, находящиеся в пределах дуги кризиса вокруг Европы, не имеют самого необходимого для борьбы с пандемией. Системы здравоохранения недоразвиты, ощущается нехватка чистой питьевой воды, лабораторий, аппаратов ИВЛ, а люди просто не могут позволить себе оставаться дома или соблюдать требования дистанцирования и карантина. Следовательно, риск инфицирования в бедных регионах мира гораздо выше, и число случаев инфицирования в этих странах стремительно растет.

Пандемия в пределах кризисной дуги вокруг Европы и в других нестабильных странах может привести к гуманитарным катастрофам, насилию, беспорядкам и даже распаду государств. В Сахеле террористические группы пользуются тем, что государство занято борьбой с пандемией, и число нападений и убийств растет.

Эпидемия поражает слабые системы здравоохранения и лишает людей даже тех ограниченных экономических возможностей, которыми они располагают. При этом она может фактически оказаться неучтенной в столичных районах и лагерях беженцев, где нуждающиеся тесно сосуществуют в ненадлежащих санитарно-гигиенических условиях. Можно предположить, что ситуация в лагерях беженцев вокруг Сирии, например в Ливане, где проживает около полутора миллионов сирийских беженцев, и который находится на грани национального банкротства, лишь ухудшается.

> Кризис в сфере здравоохранения превращается в экономический, продовольственный кризис и, в конечном счете, в кризис в области безопасности. Это может спровоцировать неконтролируемое перемещение беженцев, что также скажется и на Европе.

Европейское единство и трансатлантические отношения

Особенно в начале пандемии государства-члены ЕС проявляли мало солидарности друг с другом, и иногда казалось, что ЕС не в состоянии действовать в условиях кризиса. Это объясняется в том числе тем, что компетенция в сфере здравоохранения принадлежит отдельным странам, а не институтам ЕС. Тем не менее отсутствие европейской сплоченности и солидарности между государствами-членами ЕС в марте дало возможность таким странам, как Россия и Китай, распространить риторику о «больном Западе», интенсивно освещая в СМИ поставки помощи и распространяя дезинформацию. После первоначально затянувшейся и вялой реакции страны ЕС начали оказывать друг другу все большую поддержку в борьбе с пандемией, делясь необходимыми материальными средствами и организуя уход за инфицированными. Например, Германия лечила в немецких больницах пациентов из других европейских стран и направляла им помощь, в том числе аппараты ИВЛ.

Необходимо отметить, что ЕС играет важную роль в смягчении экономических и финансовых последствий пандемии. В июле он принял крупнейший в своей истории комплекс финансовых мер по оказанию помощи. А также в содействии разработке вакцин и лекарств для лечения пациентов сCOVID-19.

Трансатлантические отношения в настоящее время совершенно необходимы для обеспечения немецкой и европейской безопасности. Даже несмотря на то, что они находятся в глубоком кризисе со времен президентства Трампа. Главная критика действующего американского президента, а также его предшественников, в адрес

Германии в том, что Берлин проявляет недостаточно инициативы по принятию ответственности за политику безопасности, увеличению расходов на оборону или достижению обещанного НАТО целевого показателя оборонного бюджета на уровне 2% от ВВП к 2024 году. Если в результате борьбы с последствиями пандемии в будущем в Германии будет рассматриваться вопрос о сокращении расходов на безопасность и оборону, то можно ожидать дальнейшего ухудшения отношений с США. На фоне изменившегося геополитического ландшафта с ревизионистской Россией и все более агрессивным Китаем президент Байден также будет требовать от европейцев – и особенно от Германии – большей приверженности безопасности и обороне.

Соперничество великих держав и системная конкуренция

Глобальные изменения в расстановке сил и соперничестве великих держав, которые формировались на протяжении многих лет, ускоряются и обостряются на фоне пандемии COVID-19.

> В то время как Китай, являющийся источником пандемии, по-видимому, относительно быстро преодолел кризис на своей собственной земле, США находятся в центре одного из самых серьезных за всю историю кризисов в сфере здравоохранения, имеющего большие внутриполитические и экономические последствия. Это усиливает впечатление, что США все более не в состоянии брать на себя ведущую роль в решении глобальных проблем.

Прекращение действия многосторонних соглашений и выход из состава международных организаций, последней из которых стала ВОЗ, в который раз подтверждают эрозию имиджа ведущей западной державы. В то же время Китай пытается заполнить этот вакуум и эксплуатирует ситуацию, в частности, посредством пропаганды. В настоящее время Пекин пытается отвлечь внимание от происхождения пандемии в своей собственной стране с помощью глобальной кампании по распространению дезинформации. В то время, как страны мира отвлекаются на COVID-19, Пекин, пользуясь снижением бдительности, реализует программу экспансии в Южно-Китайском море. В тени пандемии и в условиях нарастающего международного протеста он принял закон о национальной безопасности Гонконга, который массово нарушает права автономии Специального административного района.

Тем временем администрация Трампа стремится переложить вину за пандемию и ее последствия на Китай – в том числе для того, чтобы отвлечь внимание от собственной неспособности сдержать распространение вируса. Напряженность в отношениях между двумя соперниками значительно возросла за последние несколько месяцев и, похоже, эскалация продолжается, о чем свидетельствует закрытие консульских учреждений в Хьюстоне и Чэнду.

Даниэла Браун *- советник по вопросам политики в области иностранных дел и безопасности, Фонд Конрада Аденауэра (Германия).*

Амели Штельцнер *- советник по вопросам политики в области вооруженных сил и гражданских вопросов, Фонд им. Конрада Аденауэра (Германия).*

Публикация является частью проекта «Коронакратия: оценка долгосрочных последствий кризиса пандемии для международной безопасности». Проект реализуется Советом по международным отношениям «Минский диалог» и белорусским офисом Фонда им. Конрада Аденауэра. Содержание публикации отражает исключительно мнение автора.



Даниела Браун

Амели Штельцнер