Коронакратия: COVID-19 и НАТО: вирус не меняет правила игры, но ускоряет имеющиеся тенденции

Филипп Динстбир

Содержание

1 Ключевые выводы
2 Статус-кво до COVID-19: больше коллективной обороны и дискуссии о разделении бремени затрат
3 Непосредственное воздействие: минимальное влияние на готовность и приоритеты
4 Косвенное воздействие на обстановку в сфере безопасности: ускорение начавшихся преобразований

Ключевые выводы

- COVID-19 оказывает влияние на НАТО, в частности, за счет ускорения ранее наметившихся тенденций, однако это не кардинальное влияние. Обстановка безопасности вокруг и спорные вопросы внутри альянса остаются прежними, хотя и частично усугубляются распространением вируса.
- Альянс адаптировался и эволюционировал с точки зрения задач, которые он может выполнять, как он уже это делал в прошлом и будет делать в будущем. Таким образом, скорее всего, НАТО будет играть более инициативную и эффективную роль в оказании поддержки государствам-членам в их борьбе с COVID-19, если в этом возникнет необходимость.

Полный масштаб разрушительного воздействия пандемии COVID-19 практически на все аспекты жизни пока еще не до конца ясен. Однако очевидно, что пандемия уже имеет далеко идущие последствия для международных отношений в целом и для политики в сфере безопасности, в частности. События последних месяцев, в свою очередь, отразились и на краеугольном камне евроатлантической безопасности – Организации Североатлантического договора (НАТО). Хотя инфекционные заболевания едва ли являются главной заботой этой организации,

главы государств-членов и высокопоставленные лица, ответственные за принятие решений в НАТО, подчеркивают, что распространение COVID-19 имеет по крайней мере косвенные последствия для альянса.

Статус-кво до COVID-19: больше коллективной обороны и дискуссии о разделении бремени затрат

После 2014 года НАТО провела существенную реорганизацию. В предыдущие десятилетия альянс все чаще обращал внимание на операции «за пределами своего региона» (например, миссия НАТО в Афганистане), которые были направлены на борьбу с международным терроризмом. Ситуация изменилась в связи с присоединением Крыма Россией и ее последующим вмешательством в дела Восточной Украины, в результате чего задача коллективной обороны альянса вновь актуализировалась.

После кризиса союзники по НАТО провели большую работу, чтобы предоставить гарантии тем восточным государствам-членам, которые ощущали особую угрозу от этих действий России. Альянс инициировал Усиленное передовое присутствие, основу которого составили четыре боевые группы в Эстонии, Латвии, Литве и Польше, а также миссия по патрулированию воздушного пространства стран Балтии. Кроме того, НАТО стремится укрепить свой оборонный потенциал, повышая способность альянса к быстрому реагированию, в первую очередь путем создания Объединенной оперативной группы повышенной готовности, а в последнее время – дополнив ее более широкой Инициативой по обеспечению готовности НАТО (NRI). Кроме того, альянс укрепил свой потенциал по противодействию угрозам, находящимся ниже порога применения военной силы, уделяя особое внимание гибридным угрозам и кибератакам, повышая сопротивляемость своих государств-членов.

В целом, за последние годы блок существенно расширил возможности по осуществлению коллективной обороны. Хотя в целом его государства-члены имеют превосходство над Россией в обычных вооружениях, комфортное технологическое преимущество 2000-х годов нивелируется в связи с существенной программой модернизации российских вооруженных сил. Более того, по-прежнему вызывает озабоченность ситуация на северо-восточном и юго-восточном флангах альянса. Россия сосредоточила личный состав и технику на Балтийском море, в Калининградском эксклаве, своем Западном военном округе и Черноморском регионе. Именно возможности сдерживания по концепции ограничения и воспрещения доступа и маневра (A2AD) угрожают способности

НАТО оказать оперативную помощь уязвимым странам Балтийского региона в случае нападения. Кроме того, озабоченность по поводу коллективной обороны в альянсе распределена неравномерно. Некоторые европейские участники, такие как Франция и Турция, в большей степени озабочены проблемой терроризма, хрупкостью государства и конфликтами в своих непосредственных соседях: в Северной Африке и на Ближнем Востоке. Как следствие, их ориентация на территориальную оборону менее выражена, чем у восточных членов НАТО. А Франция и Италия более открыты для сотрудничества с Россией.

> Переориентировавшись на оборону и сдерживание, альянс также продолжает стремиться к поддержанию минимального диалога с РФ. Однако достижению этой цели серьезно препятствует сокращение и ограничение каналов для обмена мнениями и консультациями с российской стороной начиная с 2014 года.

Самым важным событием стало приостановление практического сотрудничества в рамках Совета Россия-НАТО из-за действий России в Украине. В 2016 году диалог на политическом уровне был возобновлен, но с тех пор были проведены лишь единичные встречи. Эта нехватка средств для обеспечения взаимной прозрачности, гарантий и взаимопонимания еще более усугубляется распадом договоров о контроле над вооружениями и соответствующих инструментов мониторинга. В частности, ДРСМД и, вероятно, Договора по открытому небу.

Также актуальными политическими вопросами последних лет среди государств-членов НАТО стали попытка добиться более равномерного распределения бремени расходов между США и другими союзниками, а также усилия стран Старого света по укреплению европейской составляющей НАТО. Хотя эти дебаты были подогреты конфронтационной, порой хаотичной риторикой американского президента Дональда Трампа, они предшествовали его президентству и связаны с более структурным сдвигом американской политики в сторону тихоокеанского театра и соперничеством с Китаем. Тем не менее, Трамп особенно категоричен в отношении продвижения к целевому показателю оборонного бюджета на уровне 2% ВВП и публично угрожает тем государствам-членам, которые не смогут достичь указанной цели. На практике США не отказываются от своих обязательств перед НАТО – как в рамках финансирования Европейской инициативы сдерживания, так и в отношении численности контингента США в Европе, возросшей после 2014 года. Однако стало ясно, что США больше не желают брать на себя это бремя в том же объеме, что и ранее.

Поэтому европейские государства-члены стремятся увеличить свой вклад и с 2014 года дополнительно потратили на оборону 130 миллиардов долларов США. Однако только 8 из 29 государств-членов, помимо США, в 2019 году имели оборонные бюджеты, превышающую два и более процента ВВП. Некоторые страны-участницы альянса, в том числе Германия, столкнулись со значительными трудностями, пытаясь достичь внутриполитического консенсуса относительно увеличения расходов на оборону как среди политических партий, так и среди широкой общественности. Кроме того, с точки зрения своих возможностей, европейские государства по-прежнему находятся в сильной зависимости от вклада США в НАТО. Это относится к расширению арсенала средств ядерного сдерживания. Несмотря на дискуссии о том, что в Европе такие средства могла бы предложить Франция, будет сложно обойтись без ядерных сил США с их весьма диверсифицированными возможностями. Это относится и к некоторым обычным видам вооружений. Для снижения зависимости от США потребуются годы тщательно спланированной оборонно-промышленной политики и трансформации европейских вооруженных сил.

Непосредственное воздействие: минимальное влияние на готовность и приоритеты

> COVID-19 непосредственно повлиял на операции НАТО и готовность альянса по целому ряду направлений. Однако ни одно из этих последствий не внесло принципиальных изменений в приоритеты НАТО и не расстроило его функциональные процессы.

Прежде всего, вирус оказал лишь незначительное влияние на обороноспособность и потенциал сдерживания. Разумеется, он непосредственно затронул вооруженные силы государств-членов, участвующих в миссиях НАТО или находящихся в состоянии готовности в рамках инициатив по быстрому реагированию. Например, у нескольких солдат передовых боевых групп НАТО был диагностирован коронавирус; случаи COVID-19 также появились на кораблях, участвующих в Инициативе по обеспечению готовности. Введенные в результате карантинные мероприятия привели к ограничению оперативной готовности некоторых элементов НАТО. Меры предосторожности и ограничения также препятствовали проведению ряда операций за пределами региона, в том числе учебной миссии в Ираке и операции «Решительная поддержка» в Афганистане. Учения пришлось прекратить или существенно ограничить.

Тем не менее, все вышесказанное является лишь краткосрочными последствиями. По мере накопления опыта и средств борьбы с вирусом вооруженные силы будут лучше справляться с его последствиями, сохраняя при этом оперативную готовность в будущем. COVID-19 не подрывает общий оборонный потенциал НАТО в значительной степени – к такому выводу пришел и генеральный секретарь Йенс Столтенберг.

Во-вторых, пандемия привела к актуализации в НАТО вопросов нетрадиционных угроз безопасности. Большая часть внимания альянса в последние годы была сосредоточена на обычных военных угрозах, а COVID-19 привлек внимание к другим вопросам безопасности. Несогласованная реакция на распространение вируса на раннем этапе кризиса и выявленная разобщенность между евроатлантическими партнерами была использована Россией и Китаем. Обе страны продолжили начатую ранее работу по подрыву основ существования НАТО и ЕС посредством пропагандистских и дезинформационных кампаний, ставящих под сомнение солидарность между государствами-членами и вызывающих рост недовольства, особенно в наиболее пострадавших странах.

Признавая важность быстрого и эффективного решения проблемы распространения COVID-19, альянс оказал поддержку государствам-членам в области воздушных перевозок и материально-технического обеспечения через свою программу Международных решений для стратегических воздушных перевозок и Евроатлантический координационный центр реагирования на стихийные бедствия и катастрофы. Вирус будет оставаться одним из приоритетов НАТО и в будущем. Под контролем Верховного главнокомандующего ОВС НАТО в Европе Тодда Уолтерса блок разрабатывает план военной операции, чтобы наиболее эффективно справиться с возможной второй волной COVID-19. План позволит альянсу оказать более эффективную поддержку государствам-членам в сфере материально-технического обеспечения или с помощью мобильных госпиталей, а также улучшить координацию, упорядочить военную поддержку и обеспечить гармонизацию процедур управления действиями по ликвидации последствий ЧС невоенного характера.

> Борьба с COVID-19 как с нетрадиционной угрозой безопасности станет важным вопросом на повестке дня НАТО, однако следует воздержаться от неверных выводов, когда ситуация характеризуется в качестве фундаментального сдвига в приоритетах альянса.

Меры по повышению готовности к COVID-19 следует скорее рассматривать как неотъемлемую часть общих шагов по укреплению устойчивости НАТО. Это не является чем-то совершенно новым: альянс и ранее проводил политику противодействия гибридным угрозам в целях укрепления общего оборонного потенциала.

Косвенное воздействие на обстановку в сфере безопасности: ускорение начавшихся преобразований

Хотя прямое воздействие COVID-19 на НАТО является ограниченным, распространение вируса также повлияло на общеполитическую обстановку и ситуацию в сфере безопасности, что, в свою очередь, имеет сопутствующие последствия для всего альянса. Последствия от вируса могут иметь наибольший эффект за счет ускорения уже начавшихся трансформационных процессов, которые влияют на будущее НАТО.

Специфической особенностью международного реагирования на кризис в первую очередь является отсутствие лидерства США. Колебания между самоизоляцией, угрозой сокращения финансирования ВОЗ и конфронтационной риторикой с Китаем по поводу ответственности последнего за вспышку эпидемии – такое поведение разительно отличается от прошлых пандемий, когда США брали на себя ведущую роль в международных коалициях. Это говорит о том, что США будут постепенно отходить от своей роли единственного глобального лидера и все чаще будут выбирать относительно сдержанный подход, при котором будут более избирательно участвовать в многосторонних форматах и лишь тогда, когда сочтут, что это напрямую отвечает их национальным интересам.

Такая тенденция имеет последствия для НАТО. Можно ожидать, что США еще больше сократят свое участие на европейском направлении и потребуют у европейских союзников увеличить свой вклад. Особенно, когда речь заходит об угрозах безопасности в непосредственной близости от европейских границ. Более важным фактором формирования американской внешней политики в будущем станет противостояние с Китаем, усугубившееся в контексте COVID-19. Не похоже, что эта тенденция может прерваться, даже если президентом станет Байден.

Это связано со вторым процессом, который, скорее всего, ускорился в связи со вспышкой COVID-19 – американскими требованиями к Европе взять на себя большую долю финансового бремени в рамках НАТО. Столкнувшись со значительным экономическим спадом, американское правительство будет все менее охотно поддерживать прежние уровни обязательств. А европейские

союзники, такие как Германия, сравнительно благополучно пережив кризис COVID-19, воспринимаются США так, будто отказываются вносить свою долю. Об этом свидетельствуют новые заявления о сокращении контингента американских войск в Германии. Эта динамика не является новой, однако можно ожидать ее усиления по мере того, как экономический спад будет оказывать давление на государственные бюджеты.

> В то же время и без того хрупкая общественная поддержка увеличения оборонных бюджетов в большинстве государств-членов НАТО будет еще более ослаблена.

Этим странам также придется взять на себя огромные финансовые обязательства по борьбе с долгосрочными последствиями COVID-19. Общественный дискурс, и так скептически настроенный по поводу увеличения финансирования для вооруженных сил, теперь будет сопротивляться росту оборонных бюджетов еще больше. Результатом может стать раскол внутри НАТО по вопросу разделения бремени расходов, который в конечном итоге придется скорректировать в условиях изменяющейся политики США. COVID-19 усилит эту динамику, не меняя общего направления тенденции.

Наконец, COVID-19 принципиально не меняет и ситуацию в сфере безопасности на восточном фланге НАТО и не снижает угрозу, которую видят в России восточные члены альянса. Хотя Россия сама серьезно пострадала от вспышки заболевания: распространение вируса имеет серьезные экономические последствия для РФ, поскольку совпало с обвалом цен на нефть и газ. Цены пока остаются ниже уровня, который необходим стране для сбалансированности бюджета, не говоря уже о наращивании финансовых резервов.

Такая ситуация на самом деле ограничивает возможности для роста оборонных расходов. Однако склонность российского руководства сохранять поле для маневра во внешней политике и политике в сфере безопасности, вероятно, ограничит степень, в которой потрясения скажутся на таких ключевых направлениях, как модернизация и развитие новых российских оборонных систем или развертывание войск. Учения России во время кризиса COVID-19 демонстрируют ее непоколебимость. Да и рост нестабильности внутри страны и растущее недовольство населения правительством могут внести элемент непредсказуемости во внешнюю политику российского руководства, если оно

будет вынуждено использовать внешнюю политику в качестве инструмента для получения поддержки в российском обществе. Поэтому напряженность на восточном фланге НАТО после COVID-19 не изменится.

Филипп Динстбир *- эксперт по трансатлантическим отношениям, 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.



Филипп Динстбир