

РОЛЬ ГЕРМАНИИ В ВОЕННОЙ МИССИИ ЕС «ЕСФОР ДР КОНГО»

Анализируется роль Германии в военной миссии Европейского союза в Демократической Республике Конго (2006) на предмет соответствия миссии национальным интересам, участия в формировании повестки дня и процессе принятия решений, участия в планировании и проведении операции, военного и финансового участия. Делается вывод о том, что лидерство ФРГ в операции было формальным, а ее роль в практике общей политики безопасности и обороны ЕС периферийна.

Ключевые слова: Германия; ОПБО; Европейский союз; политика безопасности; Конго.

Многие исследователи, опираясь на тезис «ФРГ – локомотив европейской интеграции», склонны видеть Германию движущей силой во всех сферах деятельности ЕС, в том числе в Общей политике безопасности и обороны (ОПБО) [1. С. 16–17]. Справедливость данного утверждения можно подтвердить или опровергнуть, проследив за внешнеполитическим поведением Берлина в ходе конкретных вызовов европейской безопасности. Военная миссия «ЕСФОР ДР Конго» (30.07. – 30.11.2006) – одна из крупнейших, проведенных ЕС за пределами европейского континента без опоры на ресурсы НАТО. Известно, что руководство операцией осуществляла ФРГ. Но насколько велико было реальное участие ФРГ в миротворческой миссии в Демократической Республике Конго?

27 декабря 2005 г. Ж.-М. Геэнно, заместитель Генерального секретаря ООН по миссиям по поддержанию мира, обратился к ЕС с просьбой предоставить резервные силы для поддержки Миссии ООН в ДР Конго (МООНДРК) в период проведения первых свободных выборов, назначенных на лето 2006 г. [2]. Поскольку обращение миновало обычный для таких случаев механизм предварительных консультаций, оно стало сюрпризом для всех стран – членов ЕС, включая ФРГ, кроме Франции [3. С. 120]. Последнее обстоятельство порождало подозрения, что инициатива ООН родилась не в Нью-Йорке, а в Париже [4. С. 10], тем более что Ж.-М. Геэнно – француз по национальности. В Брюсселе помимо Верховного представителя по внешней политике и политике безопасности Х. Соланы идею поддержала лишь Европейская комиссия, прежде всего в лице комиссара по развитию и гуманитарной помощи Л. Мишеля [5. С. 17], экс-министра иностранных дел Бельгии, что давало повод усомниться в его непредвзятости, ведь в 1885–1960 гг. Конго была бельгийской колонией. Неслучайно, что в итоге решение о проведении миссии в Совете ЕС продавили именно Франция и Бельгия [6. С. 22, 26]. Бывшие колониальные державы поддерживали тесные политические и экономические связи с ДРК [7. С. 52], и многосторонняя операция по стабилизации обстановки под флагом ЕС безусловно защищала их интересы в Центральной Африке. Кроме того, обе страны немало инвестировали в ДРК ранее на дву- и многосторонней основе, в том числе в рамках ЕС.

Поэтому любая дискуссия вокруг миссии так или иначе касалась инструментализации ЕС франкофонами. С началом обсуждения возможного участия бундесвера немецкая пресса напрямую обвиняла колониальные державы в стремлении использовать ресурсы ФРГ в своих целях [8. С. 30]. На самом деле, Германия не имела никаких прямых интересов в операции за исключением поддержки многонациональных институтов

безопасности в лице ООН и ЕС и чересчур абстрактных, таких как доступ к конголезскому сырью и предотвращение потока беженцев в Европу. Неслучайно эти интересы были озвучены официальными лицами уже после принятия решений [9–10], очевидно, для того чтобы убедить бундестаг поддержать участие бундесвера. Еще в марте большинство партий выступали против: «Левые», СвДП, ХСС, а также большинство ХДС, – однозначно «за» были лишь «Зеленые» и большая часть СДПГ [11]. При таком раскладе запланированная на март отправка миссии ЕС могла просто не состояться. Поэтому перенос первого тура выборов в ДРК с 29 апреля на 30 июля стал настоящим спасением репутации ФРГ.

Участие Германии поддерживали лишь Министерство помощи развивающимся странам и МИД, для которого ЕСФОР ДРК имела большое символическое значение в контексте ОПБО, в то время как Министерство обороны выступало однозначно против [11], ссылаясь на отсутствие национальных интересов и миротворческого опыта в Африке. В этих условиях ответственность за принятие решения ложилась на канцлера А. Меркель. После первых предложений Франции по совместному участию в операции министр обороны Ф.Й. Юнг заявил 13 января, что бундесвер по финансовым и кадровым соображениям не может себе позволить участие в дополнительных операциях за рубежом, но под давлением Ведомства федерального канцлера обещал подумать [8. С. 31]. Изначально Ж. Ширак предлагал отправить в ДРК германо-французскую боевую группу ЕС, что было неприемлемо для ФРГ, поскольку эта группа состояла из 4 французов и 1 500 немцев [12]. Поэтому вслед за отказом А. Меркель на франко-германском саммите в Версале 23 января Ж. Ширак предложил компромиссное решение: 1/3 сил ЕС поставит Франция, 1/3 – ФРГ, 1/3 – другие страны ЕС. Принимая во внимание внутривнутриполитические сложности, А. Меркель вряд ли бы приняла и это предложение, если бы не настойчивость ее советника по внешней политике К. Хойсгена, бывшего начальника отдела планирования при Х. Солане. Именно это обстоятельство дало повод ХСС заподозрить последнее в государственной измене и потребовать подробных объяснений [8. С. 31].

Предварительный характер договоренностей позволял Минобороны надеяться на минимальное участие ФРГ и саботировать подготовку миссии. Так, представители ФРГ не поехали на рекогносцировочную миссию ЕС в ДРК 30 января – 2 февраля [13. С. 33], демонстративно отстраняясь от процесса планирования. Самым острым оказался вопрос о штаб-квартире операции. Так как у ЕС нет собственного

штаба, всякий раз его предоставляет одна из стран-членов. В данном случае Франция уже провела в 2003 г. миссию ЕС «Артеми́с» в ДРК и была заинтересованной стороной, Великобритания была связана обязательствами в Афганистане и Ираке, в Италии шла предвыборная борьба, а греческая штаб-квартира была еще не аккредитована [7. С. 52–53]. Поэтому среди всех штаб-квартир соответствующего уровня оставался штаб в Потсдаме (ФРГ). Однако Ф.Й. Юнг трижды отвергал настойчивые предложения коллег: в конце января и дважды в феврале [6. С. 22–23]. Дело в том, что предоставляющая штаб страна автоматически брала на себя политическую ответственность, планирование и руководство операцией, а также занималась поиском и формированием вооруженных сил, как правило, внося наибольший вклад. Ни одно из этих обязательств Германию не устраивало. В условиях отсутствия альтернатив Франция продолжила давление на ФРГ. По словам сотрудника отдела военной политики и контроля за вооружением Главного штаба бундсвера, «немцев бы никогда не было в Конго, если бы французы их не вынудили» [14. С. 113]. По признанию источника из Отдела стратегических вопросов французского министерства обороны, каждый из его коллег использовал все свои личные связи для того, чтобы убедить немцев принять участие в операции под флагом ЕС [14. С. 114].

Наконец, на встрече министров обороны ЕС в Инсбруке 6 марта Ф.Й. Юнг озвучил готовность ФРГ возглавить операцию, но при соблюдении пяти условий: согласие Правительства ДРК на проведение операции; легитимация соответствующим мандатом Совбеза ООН; существенное военное участие других стран – членов ЕС помимо Германии и Франции; географическая концентрация в столице ДРК Киншасе; ограничение срока операции четырьмя месяцами [15]. При этом Федеральное правительство надеялось, что и.о. президента ДРК Ж. Кабила не допустит присутствия сил ЕС и в миссии не будет необходимости либо процедуры согласования и принятия резолюции в Совбезе затянутся и она будет неактуальна [16. С. 41]. Третье условие противоречило традиционному процессу планирования операций ЕС и здравому смыслу: немцы предлагали сформировать контингент ЕС до того, как будет разработана военно-политическая концепция миссии, которая в свою очередь обусловлена назначением штаб-квартиры и главнокомандующего. Этот замкнутый круг остановил процесс планирования еще до его начала. По словам инсайдера, бывшего служащего военного штаба ЕС, из-за одного нежелания немцев брать на себя ответственность за планирование и руководство операцией в ДРК вся миссия стояла под угрозой срыва: «Нам очень, очень повезло: если бы выборы не отложили, то мы бы не успели подготовить миссию к назначенному сроку» [13. С. 34].

После безуспешных самостоятельных попыток Х. Солана предложил ФРГ возглавить переговоры по вопросу военного участия других стран ЕС в ЕСФОР ДРК [17], которые состоялись в Берлине 20 марта, сразу после того, как верховный представитель получил согласие Ж. Кабилы на отправку миссии в ДРК [7.

С. 54]. В обмен на гарантии участия третьих стран ФРГ согласилась предоставить штаб-квартиру и главнокомандующего операции, в то время как Франция должна была возглавить штаб сил ЕС непосредственно в Киншасе [18]. 23 марта Европейский совет принял решение о проведении ЕСФОР ДРК, а 28 марта отправил положительный ответ Генсеку ООН – спустя три месяца (!) после запроса [2]. 4 апреля Комитет по политике и безопасности Совета утвердил состав многонационального штаба в Потсдаме, 12 апреля он был готов к работе [19].

25 апреля Совбез ООН выдал мандат на проведение ЕСФОР ДРК, в задачи которой входило оказание содействия МООНДРК, защита гражданских лиц, охрана аэропорта в Киншасе, обеспечение безопасности и эвакуация лиц, оказавшихся в опасности (прежде всего международных наблюдателей и дипломатов) [20]. При этом были соблюдены четвертое и пятое условия участия ФРГ. Но правительству ФРГ понадобилось еще три недели на межведомственное согласование деталей немецкого вклада, чтобы 17 мая представить их на голосование в бундестаг [21]. 1 июня 440 депутатов проголосовали «за», 135 – «против» и 6 воздержались [22], что позволило, наконец, 12 июня запустить миссию численностью 4 000 чел., из которых 1 600 – стратегический резерв в Европе, 2 400 – силы ЕС в Киншасе (1 100) и в габонском Либревиле (1 300), представленную 21 страной ЕС и Турцией. Наибольший вклад внесли Франция (1 090 чел.), Германия (780), Испания и Польша (по 130), Бельгия (60), Швеция (55) [4. С. 9]. Сумма расходов на участие всех стран, по некоторым данным, составила около 100 млн евро [5. С. 19], из них 56 млн потратила ФРГ [21. С. 4]. Общие расходы составили 23 млн евро, доля ФРГ согласно механизму «Атена» составила 20,07% [23].

В целом миссия ЕС прошла успешно и справилась с поставленными задачами без единой потери, имея скорее сдерживающий эффект. Единственным серьезным вызовом стали столкновения 20–22 августа между силами, подчиненными Ж. Кабиле и его главному конкуренту Ж.-П. Бембе, рядом с резиденцией последнего во время приема дипломатов ООН и ЕС [19, 24]. Тогда ЕСФОР силами 130 испанских легионеров (единственная боеспособная на тот момент группа в Киншасе) и МООНДРК способствовали деэскалации конфликта и эвакуировали дипломатов, в то время как польская военная полиция обеспечивала охрану европейских баз [7. С. 56].

Именно этот случай поставил вопрос о продлении мандата ЕСФОР. В частности, на этом настаивали Франция и Бельгия, а также Испания и ряд неправительственных организаций [24. С. 8], опасаясь кровопролития после вывода ЕСФОР [6. С. 28]. Пик вооруженного противостояния большинство экспертов прогнозировали на конец ноября – начало декабря, что было связано с оглашением окончательных результатов и инаугурацией избранного президента. Поэтому вывод сил ЕС 30 ноября ставил под вопрос смысл всей миссии. На продлении мандата настаивали также ООН, национальные послы и специальный представитель ЕС в ДРК, Европейская комиссия, Европейский парламент, ЕСФОР, гражданские миссии ЕС [5. С. 18]

и немецкая оппозиция (СвДПГ и «Зеленые») [25]. Но это логичное решение было заблокировано ФРГ, которая не хотела рисковать и задерживаться в Конго на неопределенный срок [6. С. 29]. Так, на встрече министров обороны ЕС из-за позиции Германии провалилась попытка Франции продлить миссию до конца 2006 г. [26]. Не помогло даже личное обращение председателя временного Президиума Национального собрания ДРК Ж.М. Туби к немцам с просьбой сохранить военное присутствие [27]. В результате, уже после вывода сил ЕС, в марте 2007 г. республиканская гвардия Ж. Кабилы беспрепятственно атаковала резиденцию Ж.-П. Бембы. 300 чел. погибли, а сам Бемба бежал из страны [28].

Оценка работы немецкого штаба далека от идеальной. По признанию большинства офицеров, вовлеченных в политико-стратегическое планирование ЕСФОР ДРК, для процесса планирования операции было характерно скорее хаотичное развитие. В силу перегруженности штаб-квартиры в Потсдаме миссиями в Афганистане и Косово и недостатка опыта львиная доля микроменеджмента ЕСФОР ДРК пришла на гражданско-военную группу Военного штаба ЕС, которая обеспечивала Потсдам большей частью стратегической информации, в том числе разработала концепцию и план операции [13. С. 34]. Главнокомандующий миссией генерал-лейтенант К. Фирэк, ранее не участвовавший в миротворческих операциях, должен был сотрудничать с Отделом миротворческих операций ООН по вопросам своей миссии [14. С. 112], но обеспечить организацию ЕСФОР ДРК в должной мере так и не смог – целый ряд координационных вопросов возник лишь по прибытии европейских сил в ДРК. В частности, выяснилось, что ЕСФОР и МООНДРК по-разному интерпретируют мандат ЕС [5. С. 27]: с точки зрения МООНДРК, ЕСФОР находились у нее в подчинении, в то время как ЕС настаивал на их автономности. Немецкий генерал совершал и более очевидные ошибки: например, во время обострения обстановки в августе взял недельный отпуск и уехал в Швецию [29].

Гораздо лучше проявил себя французский генерал-майор К. Дамей, командующий оперативным штабом сил ЕС в Киншасе. Несмотря на отсутствие институциональных основ взаимодействия сил ЕС и ООН, ему удалось преодолеть вытекающие из этого проблемы, в том числе в самом сложном вопросе – логистике. Сказался опыт командования в многонациональных операциях в Ливане и Косово, а также очень хорошие рабочие и личные отношения с командующим силами МООНДРК сенегальским генерал-лейтенантом Б. Гайе [5. С. 35].

Роль бундесвера в ЕСФОР ДРК была априори невелика. Мандат Совбеза разрешал использовать силы ЕС на территории всей ДРК, в то время как мандат бундестага – лишь в Киншасе. Но в Киншасе находилось лишь 280 немцев, которые занимались вопросами обеспечения и информированием населения. Все боевые подразделения бундесвера оставались в Габоне, в 850 км от столицы ДРК, что сводило их значи-

мость на нет. Так, во время августовских событий 130 немецких десантников прибыли в Киншасу, когда столкновения уже закончились [30]. За все время операции солдаты бундесвера не произвели ни одного выстрела [31], и менее десяти человек находились в состоянии боевой готовности [25]. Кроме того, жесткое географическое ограничение мандата бундесвера значительно сковывало оперативность сил ЕС. В частности, в случае необходимости использования сил ЕС за пределами Киншасы пришлось бы прибегать к сложной ротации: перебросить французов из Киншасы в район боевого применения, а на их место – немецких десантников из Либревилья [4. С. 10]. Серьезные вопросы вызывало психологическое состояние и материально-техническое обеспечение бундесвера. Солдаты были против решения бундестага, боялись жаркого климата, СПИДа и стрелять в вооруженных детей [32]; они не имели адекватного летнего обмундирования и чуть было не улетели в Африку с зимними спальными мешками [33].

Таким образом, по формальным критериям ФРГ проявила себя как настоящий лидер европейской политики безопасности: осуществляла стратегическое руководство из собственной штаб-квартиры, поставила 1/3 всего военного контингента и оплатила 1/5 общих расходов на операцию. Но внимательный анализ обнаруживает обманчивость поверхностного наблюдения: инициатива по проведению операции принадлежала не ФРГ, а Франции и Бельгии и отвечала их национальным интересам, а не интересам ФРГ; формальное лидерство и военное участие ФРГ стало возможным лишь в результате мощного дипломатического и неформального давления со стороны партнеров; внутриполитические разногласия и процедурные вопросы в ФРГ значительно сдерживали подготовку миссии, угрожали ее срывом, а затем заблокировали ее логичное продление; немецкий штаб в Потсдаме с трудом справлялся с планированием и координацией операции; бундесвер испытывал проблемы с материально-техническим обеспечением и подготовкой личного состава, его практическое участие в общем успехе было минимальным, а ограничение географии применения сковывало оперативность всей миссии; финансовое участие Франции было лишь немногим меньше немецкого, а ее военнослужащие составили 45% контингента ЕС; наиболее важное, оперативное командование войсками и координацию с МООНДРК осуществлял французский штаб в Киншасе.

По признанию дипломата из Ведомства федерального канцлера, одним из уроков ЕСФОР ДРК стало то, что ФРГ испытывает значительные затруднения с ролью страны-лидера в военной операции [14. С. 119]. С.Б. Гарайс, один из ведущих экспертов по политике безопасности, сформулировал более жестко: «Германия была не готова к оперативному руководству миссией с политической и военной точки зрения и действовала соответствующе неуверенно» [34]. Поэтому можно заключить, что ожидания партнеров, а также некоторых исследователей в отношении вклада ФРГ в ОПБО гораздо выше ее политической готовности и реальных военных возможностей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Семенов О.Ю. Эволюция деятельности ФРГ в области европейской безопасности (1990–2005 гг.) : дис. ... канд. ист. наук. Н. Новгород : РГБ, 2007.
2. Письмо Генерального секретаря от 12.04.2006 на имя Председателя Совета Безопасности. S/2006/219.
3. Gross E. The Europeanization of National Foreign Policy. Continuity and Change in European Crisis Management. Basingstok e: Palgrave Macmillan, 2009.
4. Ehrhart H.-G. EUFOR RD Congo: a preliminary assessment // European Security Review. 32/2007. P. 9–12.
5. Major C. EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006. Paris : ISS, 2008.
6. Dembinski M., Förster C. Die EU als Partnerin der Vereinten Nationen bei der Friedenssicherung. Zwischen universalen Normen und partikularen Interessen. HSFK-Report 7/2007. Frankfurt a/M., 2007.
7. Tull D.M. EUFOR RD Congo: ein Erfolg, aber kein Erfolgsmodell // Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik / M. Asseburg, R. Kempin. Berlin : SWP, 2009. S. 50-61.
8. Bundeswehr: Die Kongo-Falle // Der Spiegel. 13/2006. S. 30-31.
9. Merkel: Kongo-Einsatz ist gemeinsame Aufgabe // FAZ. 20.03.2006.
10. Spiegel-Gespräch: Klares deutsches Interesse // Der Spiegel. 30/2006. S. 22–25.
11. Kongo-Mission: Verkehrte Welt // Zeit-Online, 22.03.2006. URL: <http://www.zeit.de/online/2006/13/Kongo> (12.01.2012).
12. Europa: Abwehr in Versailles // Der Spiegel. 4/2006. S. 19.
13. Simon L. Command and Control? Planning for EU military operations. Paris : ISS, 2010.
14. Deschaux-Beaume D. Die militärischen und diplomatischen Akteure Deutschlands und Frankreichs in der ESVP. Praktiken und Vorstellungen. Strausberg : Wehrbereichsverwaltung Ost, 2008.
15. Jung fordert mehr EU-Solidarität für Kongo-Einsatz // FAZ. 7.03.2006.
16. Ausenpolitik: Der Kongo-Bluff // Der Spiegel. 10/2006. S. 40–41.
17. Union: Skepsis bei Kongo-Einsatz // Die Welt. 15.03.2006.
18. Kongo: Alles geregelt? // Zeit-Online, 20.03.2006. URL: <http://www.zeit.de/online/2006/12/Kongo> (12.01.2012).
19. Viereck K. EUFOR RD Congo. Europe can do it // Truppendienst. 2007. № 3. S. 253–258.
20. Резолюция 1671 (2006), принятая Советом Безопасности на его 5421-м заседании 25.04.2006. S/RES/1671.
21. Antrag der Bundesregierung, Drucksache 16/1507. Deutscher Bundestag. 17.05.2006. URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/015/1601507.pdf> (12.01.2012).
22. Bundeswehr: Signal für Afrika // Zeit-Online, 2.06.2006. URL: <http://www.zeit.de/online/2006/23/Kongo-Bundeswehr-Einsatz> (12.01.2012).
23. EU Council Secretariat, Factsheet “Financing of ESDP operations”, June 2007. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ATHENA_june_2007.pdf (12.01.2012).
24. Securing Congo’s Elections: Lessons from the Kinshasa Showdown // Crisis Group Africa Briefing. № 42. 2 October 2006.
25. Ende der Kongo-Mission: Rückzug mit Zweifeln // Spiegel-Online, 22.11.2006. URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,druck-450146,00.html> (12.01.2012).
26. Kongo: EU-Truppe soll länger bleiben // TAZ. 21.10.2006.
27. Weihnachten am Äquator? Grüne wollen Kongo-Einsatz verlängern // Spiegel-Online. 29.11.2006. URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,druck-451444,00.html> (12.01.2012).
28. United Nations Human Rights Office. “Serious Human Rights violations committed in aftermath of Kinshasa events of March 2006”. 7.01.2008. URL: www.monuc.org/News.aspx?newsID=16401 (12.01.2012).
29. Kongo-Kommandeur Viereck: Scharfer Rüffel von den Kameraden // Spiegel-Online. 30.08.2006. URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,434284,00.html> (12.01.2012).
30. Kämpfe in Kinshasa: Deutsche Fallschirmjäger verstärken Eufor-Truppe im Kongo // Spiegel-Online. 22.08.2006. URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,druck-432951,00.htm> (12.01.2012).
31. Kongo-Einsatz: Deutscher Rückzug um jeden Preis // Spiegel-Online. 30.10.2006. URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,druck-445515,00.html> (12.01.2012).
32. Afrika-Mission: Bundeswehr-Soldaten lehnen Kongo-Einsatz ab // Spiegel-Online. 1.06.2006. URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,419154,00.html> (12.01.2012).
33. Bundeswehr: Falsche Stiefel für den Kongo // Spiegel-Online. 4.07.2006. URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,424961,00.html> (12.01.2012).
34. Gareis S.B. Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Einführung. Opladen : Verlag Barbara Budrich, 2006.

Статья представлена научной редакцией «История» 10 мая 2012 г.