

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ЕС: ПОЛЕТ ВСЛЕПУЮ. ПРЕОДОЛЕВАЯ СТРАТЕГИЧЕСКУЮ ДЕЗОРИЕНТАЦИЮ

Ключевые слова: внешняя политика ЕС, Лиссабонский договор, Европейская политика соседства, Восточное партнерство, Евро-средиземноморское партнерство

Европа расколота: кризис в зоне евро, разлад с Грецией, невыразительные представители и отсутствие каких-либо четких и внятных представлений о своем будущем. Именно сейчас Европейскому союзу (ЕС) необходима связная и вразумительная внешняя политика для того, чтобы преодолеть продолжительную стратегическую дезориентацию. Если ЕС не сможет «убедительно представлять свои интересы», тогда ему угрожает перспектива раствориться в глобальной «бессодержательности»¹. Усугубляет положение дел на континенте и то обстоятельство, что за несколько месяцев до этого ситуация выглядела многообещающей: возобновившийся после финансового кризиса экономический подъем, прогнозы аналитиков о перспективах ЕС стать глобальной супердержавой, наряду с США и Китаем², и вступление в силу Лиссабонского договора. К наиболее значимым изменениям, внесенным в данный договор, относятся ликвидация системы трех опор, расширение круга вопросов, для принятия решений по которым необходимо квалифицированное большинство голосов в Совете министров, а также создание долгосрочного председательства в Европейском совете. Недавнее учреждение должности Верховного представителя Союза по вопросам общей внешней политики и политике безопасности предполагало то, что это лицо будет представлять общую позицию стран Евросоюза, тем самым, это бы означало, в конце концов, появление общего «телефонного номера» Европы.

Несколько месяцев спустя картина окрасилась в гнетущие и тревожные тона. ЕС до сих пор страдает от своих старых детских недугов, среди которых преимущественно выделяются:

1. Институциональная неопределенность: конфликт между полномочиями акторов — по вертикали между тремя главными органами Евросоюза: Комиссией, Советом и Парламентом, а по горизонтали между всеми двадцатью семью членами ЕС.

2. Перегруженная риторика: в повторяющихся воскресных речах представители Евросоюза постоянно говорят об общих ценностях и интересах, тем самым, блокируя перевод в практическую плоскость решение определенных политических вопросов, что в конечном итоге ведет к декларативности общей внешней политики.

3. Стратегическая дезориентация: внешней политике ЕС не хватает последовательности и расстановки приоритетов. Все чаще одобряются новые политические инициативы, отражающие интересы только отдельных членов или групп стран.

Юлиан Пэнке, научный сотрудник Центра Центральной и Восточной Европы фонда имени Роберта Боша, Совет по внешней политике Германии. E-mail: paenke@dgap.org

¹ Almut Möller before the Spring summit of the EU, press release, DGAP, 17.03.2010.

² Cf.: *Khanna P.* The Second World. Empires and Influence in the New Global Order. N.Y., 2008; *Posener A.* Imperium der Zukunft. Warum Europa Weltmacht werden muss. München, 2007; *Münkler H.* Imperien. Die Logik der Weltherrschaft — vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten. B., 2005; *Rifkin J.* The European Dream: How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream. S.l., 2004.

Очевидно, что все эти три проблемы тесно переплетены друг с другом. В данной статье приводятся доводы о необходимости выделения в качестве первоочередной задачи ликвидации стратегической дезориентации. Если внешняя политика ЕС окажется в состоянии определить для себя ряд серьезных приоритетов, которые будут соотноситься с интересами всех стран-членов Евросоюза, тогда проблемы институциональной неопределенности и перегруженной риторики отпадут. Было бы наивно полагать, что напряженные споры между двадцатью семью странами-членами в конечном итоге исчезнут — каждый отдельный процесс принятия решений в политике носит и будет носить черты торга. Союз — это не унитарное, гомогенное государство; это незавершенная и многослойная структура, гибридный двигатель с межправительственными и наднациональными компонентами³. Однако, если возможные стратегические приоритеты будут сведены к сущности предполагаемых общих интересов всех стран-членов ЕС, тогда торги будут вестись уже в конкретной плоскости, поскольку концентрация на меньшем количестве вопросов дисциплинирует участников переговоров. Очевидно, что с большинством международных вызовов в глобализированном мире европейским государствам в одиночку уже не справиться, но при этом решающее значение для европейской внешней политики будет иметь разделение проблем на те, которыми должен заниматься Брюссель, и те, которые могут и будут самостоятельно решаться группой желающих из числа европейских стран. Такое разделение, в конечном счете, привело бы к эффективному распределению ответственности во внешней политике между Союзом и его членами.

Чтобы стать международным актором с регулятивным потенциалом, избавившемся от статуса просто «проекта»⁴, Союз должен сосредоточить свои политические усилия и взгляды на трех регионах: 1) Соседние государства (прилегающие страны на востоке и в Средиземноморье), 2) Российская Федерация и 3) США. Таким образом, Брюссель должен следовать известной поговорке: «всяк сверчок знай свой шесток». Далее, на первом этапе проанализируем просчеты и недостатки внешней политики ЕС для того, чтобы затем сформулировать рекомендации на втором этапе.

1. Инструменты внешней политики ЕС

Лиссабонский договор усилил внешнюю политику Европейского союза, особенно в отношении полномочий Верховного представителя, «носящего две шляпы»: одну от Комиссии, другую от Совета. Все нити внешней политики теперь в руках Катрин Эштон⁵. Но общая картина остается парадоксальной. Договор о реформе не дал толчка для дальнейшего объединения стран Союза. В нем прописан межправительственный характер Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ). Также он защищает полномочия стран-членов в своей внешней политике от контроля и управления со стороны ЕС. С другой стороны, он усиливает «брюсселизацию» внешней политики, передавая все больше и больше консультационных процедур Брюсселю⁶. Тем самым, он поддерживает страны-члены, а не наднациональный потенциал Союза.

³ *De Montferrand B.* Europa nicht den Pessimisten überlassen // *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 2010. N 45. P. 8 (перевод автора)

⁴ *Mauil H.W.* Die ‚Zivilmacht Europa‘ bleibt Projekt. Zur Debatte um Kagan, Asmus / Pollack und das Strategiedokument NSS 2002 // *Blätter für deutsche und internationale Politik*. 2002. N 12. P. 1467–1478, 1478.

⁵ Replacing the former ‘Troika’ of the EU: 1) Commissioner External Relations (Commission), 2) ‘Mr. CFSP’ (High Representative) (Council), 3) Foreign Minister of the Presidency of the Council at the time.

⁶ Cf.: *Katsioulis C.* Europäische Außenpolitik auf dem Prüfstand. Auf halber Strecke zum globalen Akteur? // *Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung*. 2008. November. P. 3.

Европейская политика соседства (ЕПС)

В марте 2003 г. в связи с расширением 2004 г. Европейская комиссия установила новые рамки отношений со своей периферией: «Большая Европа — соседи». Целью Брюсселя являлось создание «кольца дружественных стран вокруг ЕС — от Марокко через все Южное и Восточное Средиземноморье до России. С этими странами мы намерены делить все, за исключением членства в наших институтах, основывая наши отношения на общности ценностей и интересов. Конечная, долгосрочная цель — распространить на эти страны четыре свободы, на которых базируется Союз — свобода движения товаров, услуг, лиц и капитала, — придавая осязаемую форму нашему обязательству не возводить новых барьеров в Европе»⁷. Элементы и инструменты ЕПС были определены в Стратегическом документе мая 2004 г.⁸

«Совместное владение процессом, дифференцирование партнеров и более совершенное использование существующих инструментов — остальные ключевые для Комиссии пункты»⁹. ЕПС можно истолковать как попытку стандартизации двусторонних отношений между Брюсселем и соседними странами. Приоритеты соответствующей двусторонней повестки изложены в так называемых Планах действий. «Планы действий определяют приоритеты и предоставят возможность сосредоточиться на выполнении существующих соглашений. Они будут включать пункты отчетности по различным сферам, значимым для ЕС и каждой конкретной страны, охваченной соглашениями»¹⁰. Лиссабонский договор «оставляет открытым вопрос о сущности и окончательном характере ЕПС и предоставляет ей широкую политическую свободу»¹¹.

Восточное партнерство (ВП)

В мае 2009 г. Брюссель положил начало Восточному партнерству (ВП), которое предполагало расширение и углубление существующей ЕПС на страны Кавказа — Армению, Азербайджан и Грузию, а также на Беларусь, Молдову и Украину¹². ВП — это «политика, основанная на дифференцированном подходе к каждому партнеру и при-

⁷ Communication from the Commission, Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11.03.2003, COM (2003) 104 final. Cf. Ambassador Günter Burghardt (Head of the European Commission Delegation to the United States), EU Enlargement and the Transatlantic Relationship, The Executives' Club of Chicago, 11 March 2004, http://www.eurunion.org/eu/index.php?option=com_content&task=view&id=2356&Itemid=152 (30.05.2010).

⁸ Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy — Strategy Paper, COM (2004) 373 final. Cf.: Kempe I., van Meurs W. Neues Denken für ein Neues Europa // Osteuropa. 2003. N 53.8. P. 1149-1158, 1152.

⁹ Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy — Strategy Paper, COM (2004) 373 final, summary, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17007_en.htm (30.05.2010).

¹⁰ Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy — Strategy Paper, COM (2004) 373 final, summary, p. 4, http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=373 (30.05.2010).

¹¹ European Neighbourhood Policy — Potential and Perspectives, Expert Conference, 3rd–4th of December 2009, Genshagen Castel, Conference Report, p. 3.

¹² Про эволюцию ВП см.: Пэнке Ю. Восточная политика расширенного Европейского союза: политика 'соседства' или восточное измерение? // Europe: International Almanac. Tyumen, 2005. Is. V. P. 130–142; Böttger K. Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Akteure und Koalitionen // Baden-Baden, 2010. P. 42–94; Smith K.E. The Making of EU Foreign Policy. The Case of Eastern Europe, Basingstoke, 1999.

званная поддерживать развитие каждой страны по ее собственному пути и на ее собственных темпах. (...) ЕС стремится поднять уровень мотивированности, предлагая новые Соглашения об ассоциации тем партнерам, которые хотели бы и готовы взять на себя далеко идущие обязательства в отношениях с ЕС и удовлетворяют основным условиям ЕПС. (...) Соглашения об ассоциации будут включать в себя углубленные и всеобъемлющие соглашения о свободной торговле с каждым партнером в отдельности»¹³. К другим компонентам относятся переговоры о визовых режимах, пограничной и энергетической безопасности. Чтобы увеличить масштабы многостороннего сотрудничества, Комиссия хочет создать четыре сферы: Демократия и надлежащее управление, Экономическая интеграция, Энергетическая безопасность и развитие Контакты между людьми. В нескольких случаях Брюссель подчеркивал, что инициатива не направлена против Москвы. Россия может не являться членом ВП, но может быть подключена к проектам в любое время¹⁴.

Развивая идею Форума гражданского общества, ВП напоминает интересный восходящий подход в противоположность нисходящему принципу, присущему общей ЕПС, и представляет «Восточное измерение» как запоздалое дополнение к ЕПС. Однако эта политическая инициатива по существу не представляет собой ничего нового¹⁵.

Евро-средиземноморское партнерство (ЕСП)

Евро-средиземноморское партнерство было учреждено в 1995 г. в Барселоне и перезапущено в 2008 г. в формате Союза для Средиземноморья (СДС). «Цель этого перезапуска — вдохнуть новую жизнь в партнерство и поднять политический уровень стратегических отношений между ЕС и его южными соседями»¹⁶. ЕСП сейчас включает всех членов Европейского союза и шестнадцать партнеров по всему Южному Средиземноморью и Ближнему Востоку. «Партнерство было организовано в трех основных измерениях, которые до сих пор остаются широкими сферами для партнерских отношений: 1) Политический диалог и диалог по безопасности, направленный на создание общей зоны мира и стабильности, подкрепленные устойчивым развитием, верховенством закона, демократией и правами человека. 2) Экономическое и финансовое партнерство, включающее последовательное создание зоны свободной торговли, нацеленное на создание благоприятных условий для общих экономических возможностей посредством устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития. 3) Социальное, культурное и гуманитарное партнерство, нацеленное на содействие межкультурному диалогу и взаимопониманию между культурами, религиями и людьми, а также на об-

¹³ Press Release, Eastern Partnership, Brussels, 3 December 2008, MEMO/08/762, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/762> (30.05.2010).

¹⁴ Ibid. Cf.: *Meister S., May M.-L.* Die Östliche Partnerschaft der EU — ein Kooperationsangebot mit Missverständnissen // DGAPstandpunkt. 2009. N 7. September.

¹⁵ Cf.: *Lang K.-O.* Eine Partnerschaft für den Osten. Der polnisch-schwedische Vorschlag zur Vertiefung der Kooperation mit den östlichen Nachbarn der EU // SWP-Aktuell. Berlin, 2008. 66. P. 2; *Bendiek A., Schwarzer D.* Die Südkaukasuspolitik der EU unter französischer Ratspräsidentschaft // SWP-Studie. Berlin, 2008. 25 September. P. 37-42. See et. al.: *Jesień L.* Eastern Partnership — Strengthened ENP Cooperation with Willing Neighbours // Strategic Analysis of the PISM. 2008. N 3. 06.2008; *Cianciara A.K.* 'Eastern Partnership' — opening a new chapter of Polish Eastern Policy and the European Neighbourhood Policy // Analyses & Opinions of the ISP. 2008: N 4. 06.2008.

¹⁶ Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, Paris, 13 July 2008, summary, http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm (30.05.2010).

легчение обменов между гражданским обществом и обычными гражданами, в особенности женщинами и молодежью»¹⁷.

«Одними из наиболее важных нововведений Союза для Средиземноморья являются сменное со-председательство вместе с председателем ЕС и одним председателем, представляющим средиземноморских партнеров, а также Секретариат в Барселоне, ответственный за выявление и поддержку проектов регионального, субрегионального и транснационального значения в различных секторах»¹⁸. Сегодня складывается впечатление, что ЕСП развалился на различные двухсторонние соглашения и плетется в хвосте «истернизации» Европейского союза. По существу, ЕСП является «географическим дополнением к восточному расширению ЕС, однако, без каких-либо перспектив на пополнение»¹⁹.

Оценка

ЕПС остается «смесью беспорядка и пробелов»²⁰. Амбиции и реальность не совпадают. Большинство аналитиков согласны с тем, что промежуточные результаты ЕПС довольно ограничены²¹. Выделяются следующие главные противоречия ЕПС: 1) Восток против Юга: «Главный вызов для ЕПС — это отказ от попыток проведения единой политики на всей европейской периферии, т. е. от идеи периферии как единого географического региона, и признание того, что периферия естественным образом распадается на несколько регионов»²². 2) Дифференциация и многосторонность: «Для функционирования европейской политики соседства важен как баланс между общей политикой и политикой с учетом региональных особенностей, так и баланс между двухсторонним и многосторонним измерениями, между принципом национальной дифференциации и трансграничной многосторонности как на проблемном, так и на региональном уровне»²³. 3) Асимметрия и владение: действие принципов функционирования политики соседства заканчивается там, где действует восхваленный принцип «владения». Уже прошло шесть лет с того момента, как появился в рамках ЕПС вопрос о том, все ли партнеры в достаточной мере участвуют в ней, и вопрос до сих пор не потерял своей остроты на всех уровнях и всех этапах. Спектр моделей поведения партнеров варьи-

¹⁷ Barcelona declaration, adopted at the Euro-Mediterranean Conference — 27-28/11/95, summary, http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/barcelona_en.htm (30.05.2010).

¹⁸ Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, Paris, 13 July 2008, summary, http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm (30.05.2010).

¹⁹ Schumacher T. Die EU als internationaler Akteur im südlichen Mittelmeerraum // „Actor Capability“ und EU-Mittelmeerpolitik. Baden-Baden, 2005. P. 19. Cf.: Heese B. Die Union für das Mittelmeer — Zwei Schritte vor, einen zurück? Münster; Hamburg; Berlin; Vienna; London; Zurich, 2009; Layadi A. Die Relevanz der Süd-Süd-Kooperation vor dem Hintergrund der Euro-Mediterranen Partnerschaft. Baden-Baden, 2008.

²⁰ Financial Times (german edition), 25.07.2008.

²¹ Cf.: Lippert B. Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte — einige Fortschritte — unsichere Perspektiven // Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung. 2008. 3. P. 13; Fritz-Vannahme J., Schmidt A.G., Gawelek M., Hanelt C.P., Ochmann C. Hallo Nachbar! Für eine neue EU-Politik von Marokko bis Aserbaidschan // Spotlight Europe. 2008. 7; Bertelsmann Stiftung; Riecke H. Eine europäische Angelegenheit: EU und NATO im Südkaukasus // DGAPstandpunkt. 2008. N 15. September. P. 2; Bendiek A. Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik? Sechzehn Länder im Vergleich // SWP-Studie. B., 2008. 24. September; Böttger K. Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Baden-Baden, 2010. P. 161 ff.

²² European Neighbourhood Policy — Potential and Perspectives, Expert Conference, 3rd–4th of December 2009, Genshagen Castel, Conference Report, p. 4 f.

²³ Ibid., p. 5 f.

руется от использования всех возможностей влияния на политику ЕС для достижения собственных целей к довольно некритичному принятию курсов, взятых ЕС, и вплоть до полного отсутствия интереса со стороны некоторых стран²⁴.

Российская Федерация

В июне 1999 г. в ЕС была принята Коллективная стратегия в отношении Российской Федерации и несколько позднее Стратегическое партнерство, которое с 2005 г. стало предусматривать сотрудничество в «четыре общих пространствах» (Общее экономическое пространство, Общее пространство свободы, безопасности и правосудия, Общее пространство внешней безопасности, Общее пространство науки, образования и культуры), которое в конечном счете так и не получило желаемой динамики²⁵. В период после окончания «холодной войны» отношения между Европейским союзом и Россией можно охарактеризовать как время постоянных взлетов и падений. Отмеченное возвращением России на арену великих держав и восточным расширением ЕС, сотрудничество развивалось довольно уверенно в новом тысячелетии: как в отношении формальных соглашений, так и в повседневном диалоге. Однако после знаменитой речи Владимира Путина на Мюнхенской конференции по политике безопасности в феврале 2007 г. можно отметить усиливающееся смещение в сторону новой поляризации²⁶.

Спорные вопросы в отношениях ЕС — Россия в значительной степени оставались незатронутыми, что привело к новым противоречиям по ряду вопросов: статус Косово, до недавнего времени планы по размещению элементов противоракетной обороны в Чехии и Польше, газ и нефть как политический инструмент, запрет на импорт в Россию товаров из стран-членов ЕС, противоречивые интерпретации исторических событий (Вторая мировая война, советский режим) и споры по поводу возможного содержания Восточного партнерства ЕС. Война в Грузии летом 2008 г. и сверх того потенциальная угроза роста напряженности по поводу Крыма в Украине²⁷ обусловили возвращение к риторике «холодной войны»²⁸. Некоторые западные аналитики уже посоветовали принять меры предосторожности против российской «неоимперской реконкисты»²⁹.

Острая необходимость в новом Соглашении о партнерстве и сотрудничестве (СПС) до сих пор оказывается вне поля зрения³⁰. В начале июня 2010 г. состоялся саммит ЕС —

²⁴ Ibid., p. 6 f.

²⁵ Cf.: Fischer S. The EU and Russia: Stumbling from Summit to Summit // Ortung R., Perovic J., Pleines H., Schröder H.H. Russia's Foreign Policy: Key Regions and Issues. Bremen, 2007. P. 15–18.

²⁶ Про отношения ЕС-Россия cf.: Weitzel Ch. et. al. Partner, Nachbarn, Konkurrenten. Dynamik und Wandel an den Grenzen in Osteuropa // DGAP-Schrift zur Internationalen Politik. Baden-Baden, 2009; Rahr A. Russland gibt Gas. Die Rückkehr einer Weltmacht. Munich, 2008; Rumer E., Stent A. Russia and the West // Survival. 2009. N 2.

²⁷ See et. al.: Lindner R. Ukraine und Russland, Die Krim als neuer Konfliktherd im Schwarzmeerraum // Schröder H.H. Die Kaukasus-Krise. Internationale Perzeptionen und Konsequenzen für deutsche und europäische Politik // SWP-Studie. Berlin, 2008. S25. September. P. 20–23.

²⁸ Cf.: Ross J. Beitreten, bitte // Die Zeit. 2008. N 36. P. 1; Khanna P. Das sanfte Imperium // Die Zeit. 2008. N 38. P. 13; Posener A, Imperium der Zukunft. Warum Europa Weltmacht werden muss. München, 2007.

²⁹ Lang K.O. Die alte Angst der neuen Europäer // Schröder H.H. Die Kaukasus-Krise. Internationale Perzeptionen und Konsequenzen für deutsche und europäische Politik // SWP-Studie. Berlin, 2008. S25. September. P. 24–28, p. 24.

³⁰ В ответ на запрет Москвы на ввоз польского мяса в конце 2005 г. Польша наложила вето на новый СПС между ЕС и Российской Федерацией. При этом Варшава истолковывает ратификацию Россией «Энергетической хартии» как предпосылку к успешным переговорам.

Россия в Ростове. «Политическая атмосфера перед саммитом намного лучше. Предыдущий ноябрьский саммит в Стокгольме в ноябре остановил ухудшение отношений, начавшееся с войны в Грузии 2008 г.³¹; сейчас главной темой саммита должно стать «партнерство для модернизации». (...) Германия и Франция всегда выступали за новое партнерство. Сближение России и Польши набирает обороты»³², и таким образом открывается окно возможностей для успешных переговоров о СПС³³.

Оценка

До сих пор ЕС и Россия видят друг в друге соперников, хотя реальными вызовами для обеих сторон являются ядерное распространение, возвышение Китая или международный терроризм³⁴. Тесное сотрудничество с Брюсселем может помочь России отвлечься от чрезмерной сосредоточенности на США и НАТО. Дальнейшее расширение НАТО может быть отложено до тех пор, пока Россия снова не приобретет уверенность в Североатлантическом альянсе. Стабильности проще достичь через ЕС, даже если НАТО потребуется для поддержания безопасности в регионе на долгосрочную перспективу³⁵. Можно выделить две группы вопросов, требующих решения: 1) Геополитика: географически между центрами силы Германии, империей Габсбургов (позднее западный альянс) и Россией (позднее СССР) располагается ряд стран с историей довольно ненадежной государственности. Слабость этих стран, занимающих «промежуточное» положение, провоцирует Запад и Москву на геостратегические притязания в регионе и всегда может стать причиной острого соперничества за его интеграцию. 2) Поставки энергии: в период сокращения ресурсов энергетическая безопасность становится главной политической целью европейских стран, особенно новых стран-членов ЕС на востоке. Их двойная роль как транзитных стран и государств, наиболее зависимых от российских ресурсов, делает их склонными к политической сверхактивности. Дискуссии о трубопроводе «Северный поток» в Балтийском море и о трубопроводе «Набукко» являются тому примерами.

США

Начало войны в Ираке в 2003 г. раскрыло тот факт, что двусторонние отношения стран-членов ЕС с США существенно отличаются друг от друга, т. к. каждое государство опирается на свои, отличные от других цели, методы и инструменты — как будто все они поглощены собственными стратегиями безопасности³⁶. Особенно сильно различались по обе стороны Атлантики трактовки многосторонности и роли международных институ-

³¹ Cf.: *Whitman R.G., Wolff S.* The EU as a conflict manager? The case of Georgia and its implications // *International Affairs*. L., 2010. N 1.

³² *Wilson A.* European Union, Russia And The Rostov Summit // *GovMonitor*. 2010. May. http://www.thegovmonitor.com/world_news/europe/european-union-russia-and-the-rostov-summit-32144.html (30.05.2010).

³³ Хотя ЕС и Россия рассматривают «партнерство для модернизации» очень по-разному: как отмечают Сабина Финер (Институт по изучению проблем безопасности ЕС, Париж) и Андрей Хагорский (Москва), Брюссель придерживается целостного «системного подхода» (таким образом, включая сюда также вопросы, связанные с демократизацией), тогда как Москва доверяет в большей мере «выборочному подходу» (сосредотачиваясь на экономической модернизации).

³⁴ Cf.: *Mahbubani M.* Erkenne deinen Gegner // *Die Zeit*. 2008. N 36. P. 13.

³⁵ Cf.: *Riecke H.* Eine europäische Angelegenheit: EU und NATO im Südkaukasus // *DGAPstandpunkt*. 2008. N 15. P.1.

³⁶ Cf.: *Serfaty S.* A Challenged and Challenging Europe: Impact on NATO-EU-US Relations // *The International Spectator*. 2006. N1. P. 61-70. In this reading the USA under the Bush-administration implemented in the concept of a 'Greater Middle East' an offensive concept, whereas the ENP of the EU can be interpreted as defensive concept of regulatory politics.

тов, во всяком случае, относительно того, что касалось внешней политики ЕС в период между 2001 и 2003 гг. Вашингтон предпочитал односторонность, идеологию упреждающего удара под руководством США («коалиция желающих») и скептически относился к международным институтам (Международный суд, переговоры в Совете Безопасности ООН по поводу оружия массового уничтожения в Ираке), тогда как ЕС был однозначно нацелен на эффективную многосторонность и поддержку международного права³⁷.

США являются главной контрольной точкой для Европы; Брюссель позиционирует себя в соответствии с американскими стратегиями. В то же самое время (и это главный источник противоречий) отдельные страны-члены формулируют свои курсы политики национальной безопасности, оглядываясь на Вашингтон³⁸. С момента расширения ЕС в 2004 г. раскол между «европеистами» и «атлантистами» в ЕС усилился. В качестве «тройных коней» США аналитики рассматривают в первую очередь Чехию и Польшу — бывших протагонистов в дискуссиях о системе противоракетной обороны³⁹. Однако нужно иметь в виду, что споры между теми, кто отстаивает идеи самодостаточной и независимой от Вашингтона Европы, и «атлантистами», добивающимися покровительства со стороны США и НАТО, ведутся еще со времен начала европейской интеграции⁴⁰.

Вспышки «похолодания» в отношениях между ЕС и США связаны не столько с формированием Евросоюзом собственного военного потенциала (чего время от времени требует сам Вашингтон для уравнивания «бремени» международной политики)⁴¹, сколько с противоречивыми взглядами на значимость международного права и легитимность в контексте международных организаций. Политика США при Дж. Буше-младшем формулировала глобальное лидерство и подчиненные международные отношения, следуя логике «войны с террором», увенчанной известной фразой Буша: «Либо вы с нами, либо против нас»⁴². Антагонизм в политике ЕС очевиден: осуждение превентивных ударов, поиск путей легитимизации военных действий (по крайней мере, постфактум как это было с Косово) в соответствии с международным правом и попытки урегулировать кризисы и конфликты с применением одновременно всего широкого арсенала экономических, дипломатических и военных инструментов⁴³.

Оценка

Противоречия в вопросе о том, какое значение придается Вашингтону в национальной стратегии безопасности той или иной страны, довольно значительны в политиче-

³⁷ Cf.: *Katsioulis C.* Europäische Außenpolitik auf dem Prüfstand. Auf halber Strecke zum globalen Akteur? // Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung. 2008. November. P. 6. Robert Kagan introduced the formula of Americans coming from Mars and Europeans from Venus. Cf.: *Kagan R.* Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order. N.Y., 2003; *Anderson J., Ikenberry J.G., Risse Th.* The End of the West? Crises and Change in the Atlantic Order. N.Y., 2008.

³⁸ Ibid.

³⁹ Cf.: *Edwards G.* The New Member States and the Making of EU Foreign Policy // *European Foreign Affairs Review*. 2006. N 11. P. 143-162.

⁴⁰ Cf.: *Stahl B., Boekle H., Nadoll J., Jóhannesdóttir A.* Understanding the Atlantics-Europeanist divide in CFSP — comparing Denmark, France, Germany, and the Netherlands // *European Foreign Affairs Review*. 2004. N 9. August. P. 417-441.

⁴¹ The USA demand regularly the modernization of the European armies and a rise of the national defense expenditures. Cf. for example the speech of the US-ambassador to NATO Victoria Nuland, February 2008 (<http://www.america.gov/st/texttrans-english/2008/February/20080222183349eaifas0.5647394.html>) (30.05.2010).

⁴² US-President George W. Bush, 06.11.2001, <http://archives.cnn.com/2001/US/11/06/gen.attack.on.terror/> (30.05.2010).

⁴³ Cf.: *Katsioulis C.* Europäische Außenpolitik auf dem Prüfstand. 2008. November. P. 6 f.

ских кругах каждой страны, состоящей в ЕС. От этих противоречий невозможно будет избавиться раз и навсегда посредством новых европейских документов либо трансатлантических конференций. Даже Европейская стратегия безопасности, разработанная вскоре после внутреннего раскола в Европе, не столько похожа на консенсус во внешней политике, сколько на комплементарность концепций различных стран. Главной целью ЕС и его членов должен быть *modus Vivendi* с США, который бы дал возможность обоим партнерам практически справляться с международными вызовами. Среди примеров реального и плодотворного сотрудничества можно выделить разделение труда между «тройкой» Евросоюза и США во время переговоров с Ираном⁴⁴, сотрудничество в Афганистане (даже если оно могло бы быть и продуктивнее), а также дебаты о системе противоракетной обороны — все они продемонстрировали желание сотрудничать с обеих сторон⁴⁵. После того как на пост президента США был избран Барак Обама, сторонам вновь удалось прийти к общему пониманию многосторонности и международного сотрудничества европейцев и американцев.

2. Стратегическая переориентация внешней политики ЕС

Все три представленные направления внешней политики (соседние страны, Россия, США) отображают стратегическую слабость ЕС, неспособность сформулировать связный политический курс и определить устойчивые приоритеты. Это главная причина того, почему внешняя политика ЕС носит смешанный характер. На внешнеполитической арене ЕС выступает как *ad hoc* актер и остается под угрозой дезинтеграции и внутренних раздоров. Вероятность таких раздоров находится в обратно пропорциональной зависимости от той важности, которую имеет вопрос, стоящий на кону. Другими словами, с точки зрения стран-членов ЕС, Союз — это инструмент для решения небольших проблем, в то время как с серьезными вызовами нужно справляться на двусторонней основе или самостоятельно самими странами. Данное представление подкрепляется тем фактом, что ЕС продемонстрировал неспособность ввести в действие коллективные меры по обеспечению обороны стран-участниц⁴⁶. Без четкого разъяснения самому себе того, какими должны быть отношения с соседними странами и ключевыми партнерами, а что более важно, без достижения консенсуса по стратегическим приоритетам в самых значимых вопросах Брюссель всегда будет просто вспомогательным актором мировой политики.

В заключительной части данной статьи хотелось бы внести ряд предложений:

Европейская политика соседства (ЕПС)

Необходимо усилить легитимность ЕС как регулирующей силы в пространстве, сопредельном с его границами, таким образом, чтобы важные решения принимались в Брюсселе, а не в Вашингтоне, отправляясь затем в европейские столицы. Европейской комиссии следует стать центральным форумом, на котором эти решения будут разрабатываться, обсуждаться и приводиться в исполнение. Большие надежды, особенно связанные с соседними странами, являются подтверждением необходимости для ЕС взять на себя такую роль и должны подтолкнуть ЕС к вознаграждению своих усилий получением реальных результатов⁴⁷.

⁴⁴ Cf.: *Harnisch S.* Hanging Together or Hanging Separately? The EU3, the United States and Iran's Nuclear Quest // *Social Europe*. Vol. 3. N 1. P. 40-45

⁴⁵ Cf.: *Katsioulis C.* Europäische Außenpolitik auf dem Prüfstand. 2008. November. P. 7.

⁴⁶ *Ibid.* P. 14.

⁴⁷ *Ibid.* P. 12. Cf.: *Miliband D.* Europa 2030: Vorbildmacht — keine Supermacht. Rede des britischen Außenministers David Miliband am Collège d'Europe in Brügge, 15.11.2007.

Восточное партнерство (ВП)

Так как Восточное партнерство играет важную роль в европейской энергетической безопасности и устойчивости Союза, назрела необходимость для Брюсселя в конце концов принять на себя обязательство по стратегическому развитию этого региона и начать «политику, ориентированную на интересы, с включением в нее России, а если нужно, то также и с оказанием давления на нее»⁴⁸. Европейский союз должен перезапустить надежный и эффективный инструмент внешней политики ЕС — перспективу членства. Второй раунд восточного расширения вернул на прежнее место самый мощный инструмент в отношениях со странами, включенными в сферу ЕПС на Востоке⁴⁹ — принцип политической обусловленности. С его помощью Брюссель мог, вполне возможно, предотвратить такой дерзкий поступок, как нападение Грузии на Южную Осетию. С другой стороны, государственные акторы «нового соседства», ориентированные на ЕС, такие как Грузия, Молдова и Украина получают необходимые гарантии безопасности⁵⁰. Благодаря первому раунду восточного расширения, ЕС создал себе репутацию «поставщика» безопасности и «экспортера» стабильности. При самом худшем сценарии событий в нестабильных странах на восточном фланге дальнейшее расширение оказалось бы намного менее затратным и более контролируемым мероприятием, нежели любая операция по поддержанию мира. Временные рамки, масштаб и расходы на такие миссии непредсказуемы — взгляните хотя бы на Боснию или Косово⁵¹. Но заключение соглашений об ассоциации с долгосрочной перспективой предоставления членства может помочь незамедлительно стабилизировать соседние страны на востоке.

Евро-средиземноморское партнерство (ЕСП)

ЕС следует рассмотреть вариант предложения южным соседям перспектив на присоединение к Общему рынку ЕС с его четырьмя свободами (свобода движения товаров, услуг, лиц и капитала). Это бы способствовало установлению принципа позитивной обусловленности и стало бы реальным стимулом для партнеров в Средиземноморье. Необходимо также установить надежные и четко определенные критерии оценивания прогресса во внешних сношениях⁵². Кроме того, принцип совместного владения, которого придерживается ЕС, должен восприниматься настолько серьезно, насколько это возможно во время консультаций с глазу на глаз⁵³ со странами БВСА⁵⁴. На этих переговорах мерам по

⁴⁸ *Meister S., May M.L.* Die Östliche Partnerschaft der EU — ein Kooperationsangebot mit Missverständnissen // DGAPstandpunkt. 2009. № 7. P. 1.

⁴⁹ На сегодняшний день этот вариант возможен лишь в отношении восточных соседей в рамках ЕПС

⁵⁰ Cf.: *Pänke J.* Enlargement Reloaded. Reconsidering the Eastern Policy of the European Union // Weitzel C., Wesner H. Partnership and Co-operation? EU-Russia relations at the turning point, Hamburg, 2010. Эта позиция противоположна общепринятым взглядам аналитиков; большинство аналитиков высказываются за открытую завершенность ЕПС, особенно из-за необходимости консолидации процессов внутри ЕС. Cf.: *Lippert B.* Die Europäische Nachbarschaftspolitik, März 2008; *Fritz-Vannahme J., Schmidt A.G., Gawelek M., Hanelt C.P., Ochmann C.* Hallo Nachbar! // Spotlight Europe. 2008. 7; Bertelsmann Stiftung; *Böttger K.* Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik Baden-Baden, 2010.

⁵¹ Cf.: *Nonnenmacher G.* Höchste Flexibilität // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2008. N 225. 25. September. P. 10.

⁵² Cf.: *Schumacher T.* Die EU als internationaler Akteur im südlichen Mittelmeerraum Baden-Baden, 2005; *Heese B.* Die Union für das Mittelmeer — Zwei Schritte vor, einen zurück? Münster et. al., 2009.

⁵³ Секретариат СДС и сопредседательство в СДС являются обнадеживающими сигналами; cf. Benjamin Heese, Die Union für das Mittelmeer — Zwei Schritte vor, einen zurück? Münster et. al. 2009, p. 50.

⁵⁴ БВСА = Ближний Восток и Северная Африка

обеспечению стабильности и надлежащего управления следует уделять больше внимания, нежели демократизации, поскольку первое в большей степени связано с устойчивым развитием, которое является главной целью как для стран-членов ЕС, так и для стран БВСА⁵⁵. К тому же, страны Залива⁵⁶ должны быть включены в ЕСП. Наконец, нужно, чтобы страны-члены Союза определили, какую роль должен играть Союз на Ближнем Востоке и, что еще более важно, в палестино-израильском конфликте⁵⁷. На мой взгляд, для того, чтобы дать толчок мирному процессу, необходимо подать четкий сигнал Израилю прекратить поселенческую деятельность на западном берегу реки Иордан.

Российская Федерация

Отношения с Москвой являются ключевыми для согласованной европейской восточной политики. Члены Союза должны придти к консенсусу по всем наиболее сложным направлениям: прежде всего по геополитическим вопросам и энергетической безопасности, а также по поводу режима распространения оружия массового уничтожения и борьбы с терроризмом. Форма сотрудничества должна учитывать особый статус России, условия, какими они были сформулированы в ЕПС и какими их включили в переговорный процесс по Соглашению о партнерстве и сотрудничестве, являются контрпродуктивными. Вместо этого требуется создать эластичную и плотную сеть сотрудничества и обмена информацией⁵⁸. От старой стратегии «хороший полицейский, плохой полицейский», когда одни страны-члены (Германия) ищут сближения, тогда как другие (Польша) усиливают критику, нужно отказаться⁵⁹. Во время своего визита в Берлин в июне 2008 г. президент Дмитрий Медведев потребовал создания новой европейской архитектуры безопасности. Только ЕС и Россия способны вместе обеспечить такую прочную архитектуру безопасности. НАТО до сих пор воспринимается Москвой как потенциальная угроза, тогда как СНГ и ОБСЕ являются закоснелыми и беззубыми структурами. К тому же, как бы это парадоксально не звучало, дальнейшее расширение ЕС в интересах Москвы и послужит упрочению отношений между Европой и Россией⁶⁰. Перспектива членства в ЕС для восточных соседей в сочетании с дополнительными гарантиями безопасности оказала бы сдерживающий эффект на страны-члены ЕС из Центральной и Восточной Европы, которые смотрят довольно скептически на Москву. Это бы заставило их оставить свой скептицизм по поводу дальнейшего развития, а также, возможно, по поводу сосредоточенности на общем пространстве внешней безопасности и всеобъемлющего энергетического пакта между Брюсселем и Москвой. В долгосрочной перспективе может быть рассмотрено даже возможное членство России в ЕС, если Москва этого захочет.

⁵⁵ Cf.: *Layadi A.* Die Relevanz der Süd-Süd-Kooperation vor dem Hintergrund der Euro-Mediterranean Partnerschaft. Baden-Baden, 2008; *Lippert B.* Die Europäische Nachbarschaftspolitik. März 2008.

⁵⁶ Имеются в виду страны Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ): Бахрейн, Кувейт, Оман, Катар, Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты.

⁵⁷ Президент Сирии Башир аль-Асад советует Верховному представителю ЕС Катерине Эштон; *Unruhen in Jerusalem*, in: *FAZ*, No. 64, 17.03.2010, p. 1.

⁵⁸ Cf.: *Katsioulis C.* Europäische Außenpolitik auf dem Prüfstand. 2008. November. P. 9.

⁵⁹ Cf.: *Rumer E., Stent A.* Russia and the West // *Survival*. 2009. № 2.

⁶⁰ Даже военная кампания в Южной Осетии сама по себе противоречит политическим и экономическим интересам России. Для ознакомления с аргументацией данной точки зрения см.: *Meister S.* Russland und der Krieg gegen Georgien // *DGAPstandpunkt*. 2008. № 14.

Прежде всего, потребуется улучшить связи между Вашингтоном и Брюсселем для того, чтобы на раннем этапе быть способными обсуждать стратегические вопросы, давая каждому партнеру возможность четко сформулировать свою позицию. «Дебаты по поводу политики безопасности, касающиеся, преимущественно, ответственности американцев и европейцев, тянутся уже довольно долго. Они помогли бы сделать более прозрачными разделение труда и европеизацию Европы»⁶¹. Способность сформулировать согласованные политические линии заставило бы США научиться принимать Брюссель всерьез как международного актора. В то же самое время, разделение труда, стратегии «входа» и «выхода» могут быть рассмотрены друг с другом, что поможет Вашингтону получить поддержку со стороны европейских стран (в том числе и в органах ООН)⁶². Европейцы могли бы перестать быть зажатými в корсет стратегических планов США, просто исходя из соображений солидарности и стабильности, следуя известному высказыванию «взялся за гуж, не говори, что не дюж» при участии в операциях, на которые они не могут оказывать никакого влияния. Во-вторых, внутренние дебаты должны начаться, когда страны-члены разъяснят свои позиции в отношении большинства проблематичных вопросов, находящихся на повестке трансатлантических отношений: доктрины превентивных военных действий, адекватные инструменты «войны с террором», толкование международного права, обязательная сила международных деклараций⁶³. Результатом должно стать соглашение по ряду общих ценностей и принципов, т. к. одобрение со стороны всех стран-членов ЕС неразрывно является обязательным в трансатлантических отношениях. Противопоставление, настраивающее европейцев против США, нежелательно и не имеет под собой никакой серьезной почвы⁶⁴.

В заключение: парадоксально, но внешняя политика ЕС, начиная с 1957 г., была направлена в большей мере вовнутрь, а не вовне. Стратегии разрабатывались, потенциал наращивался и миссии проводились — это правда. Однако для Комиссии, Совета, Парламента это было, скорее, планомерным институциональным строительством и способом сохранения своей значимости в процессе европейской интеграции⁶⁵. Это было необходимо и может быть сопоставимо с формированием внешней политики у новых наций-государств девятнадцатого века. Но современные международные вызовы требуют прекратить полет вслепую ЕС. Нужна «политизация» внешних отношений, поэтому формулирование согласованных европейских интересов в четко определенных сферах крайне необходимо.

Пер. с англ. А. В. Блащаница

SUMMARY

In his article Julian Paenke considers Europe's External Relations developing against the background of very unfavorable factors — weakening of the Euro, defaults in Greece and Spain, worsening of social problems in leading European countries.

⁶¹ Bahr E. Deutsche Sicherheitsinteressen im 21. Jahrhundert // Beck K., Heil H. Sozialdemokratische Außenpolitik für das 21. Jahrhundert. Baden-Baden, 2007. P. 267-275.

⁶² Cf.: Katsioulis C. Europäische Außenpolitik auf dem Prüfstand. 2008. November. P. 8.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Cf.: Risse Th. Die unipolare Weltordnung — Ein soziales Konstrukt // WeltTrends. 2004. N 41. P. 73-77, p. 75.

⁶⁵ Cf.: Bretherton Ch., Vogler J. The European Union as a Global Actor. London; N.Y. 1999; especially: Actors and Actorness in Global Politics. Locating the European Union, pp. 15-45.