

Глава 2.

Фактор европейской интеграции в американско-европейских отношениях

Рост экономического потенциала и политического влияния Европейского Союза как глобального игрока стал одним из главных факторов, породивших новые проблемы в трансатлантических отношениях. ЕС стал активнее примерять на себя лидерские функции в международной политике, все менее ориентируясь на позицию Вашингтона. Вместе с тем, укрепление потенциала экономического, культурного и «мягкого» политического влияния Евросоюза на международной арене создало предпосылки для разделения труда (желаемого Европой или нет, но фактически сложившегося) между трансатлантическими союзниками: европейцы стали настойчиво привлекаться Соединенными Штатами к длительным и затратным процессам постконфликтного урегулирования в регионах, где американцы и их ближайшие союзники проводили боевые операции высокой интенсивности — сначала на территории бывшей Югославии, а позднее в Афганистане и Ираке.

2.1. Становление интегрированного потенциала международного политического влияния ЕС

1990-е годы были решающим периодом для формирования единой внешней политики Европейского Союза. Соответственно, в эти годы во многом вызрели те опасения, которые США испытывают в отношении нарастающей автономии ЕС в международных отношениях. В самом деле, с момента подписания Маастрихтского договора (1992) до середины первого десятилетия XXI века Европейский Союз существенно нарастил свой совокупный экономический потенциал, а также совершил качественный скачок в интенсивности интеграционного взаимодействия между государствами-членами.

К началу 2005 г. ЕС объединял 25 государств с населением свыше 450 млн. человек, производящих четверть мирового ВВП, и обладал широким набором внешнеполитических инструментов.

Это позволило руководству Европейского Союза с полным основанием причислить ЕС к кругу глобальных игроков¹. Для такого утверждения имелись, *во-первых*, довольно убедительные *экономические основания*. Обратимся к статистическим показателям. По численности населения ЕС в середине 2000-х годов превосходил США (290,3 млн.), Россию (144,5), Японию (127), хотя уступал Китаю (1287) и Индии (1050)². Площадь ЕС в составе 15-ти государств достигала 7,2 млн. кв. км. Для сравнения: территории США и Китая составляют примерно по 9,6 млн. кв. км, по этому показателю их опережают только Россия и Канада (соответственно – 17,1 и 10,0 млн. кв. км).

В 2001 г. ВВП 15-ти стран ЕС в текущих ценах составлял 8,7 трлн. долл., что на 22% меньше ВВП США (11,2 трлн. долл.), но вдвое больше ВВП Японии и Китая (соответственно, 4,5 и 3,85 трлн. долл.). По показателю годового ВВП в расчете на душу населения ЕС (20,7 тыс. долл.) уступал США (36,5 тыс.) и Японии (32,6 тыс.), но в 6,5 раз превосходил уровень Китая (3,11 тыс.)³.

По темпам экономического роста Европейский Союз заметно опережал Японию, но существенно уступал США и Китаю. В 1990-2003 гг. ВВП Японии в среднем рос на 0,3% в год, ЕС – 1,6%, а США – 2,8%⁴. Намного быстрее развивалась экономика Китая. По западным оценкам, ее ежегодный рост за последнее десятилетие был в среднем не ниже 9%⁵. Следует, однако, учитывать, что относительно невысокие показатели экономического роста ЕС были обусловлены политикой самого Евросоюза: он готовился к введению единой валюты и сознательно притормаживал экономический рост, отдавая предпочтение зада-

¹ A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Adopted at the European Council meeting in Brussels, 12.12.2003. P. 1 (<http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIEN.pdf>, дата посещения 15.04.2004).

² См.: CIA World Factbook 2003 (<http://www.cia.gov>, дата посещения 28.03.2004).

³ Рассчитано по: The European Union and World Trade. Compiled by Hanna Skytta. EU Commission Speakers Bureau. November 2002; The Economic Weight of Nations (<http://www.cesifo.de>, дата посещения 25.03.2004).

⁴ Еще скромнее европейского был рост японской экономики – 1,3%. В 2001-2002 гг. рост ВВП Японии вообще находился на уровне 0,3%. Рассчитано по: OECD Economic Outlook. № 74. November 2003. P. 50.

⁵ См., например: Yueh L.Y. China's Economic Growth with WTO Accession: Is It Sustainable? // Asia Programme Working Paper № 1. Royal Institute of International Affairs. London, May 2003. P. 2 (<http://www.rii.org/pdf/research/asia/Chinas%20Economic.pdf>, дата посещения 14.04.2004).

чам ограничения инфляции, сокращения государственного долга и дефицита госбюджета⁶.

Европейский Союз является крупнейшим игроком на поле международной торговли. Общий объем внешней торговли 15-ти стран ЕС в 2002 г. достиг 1,87 трлн. долл., при этом доли ЕС и США в мировой торговле были в 2002 г. 18,5% и 18,7% соответственно⁷. Китай с примерно 680 млрд. долл. внешнеторгового оборота в 2002 г. сильно отставал в этом смысле от ЕС и США. Доля Китая в мировой торговле составляла 6,1%. Немногим больше (7,4%) приходилось на Японию, в 2,5 раза уступавшей ЕС по этому показателю⁸.

Расширение Евросоюза, произошедшее в мае 2004 г., может двояко сказаться на показателях его экономического развития. С одной стороны, десять новых членов ЕС имели в совокупности довольно скромный ВВП — 410 млрд. долл. в 2001 г. При этом на момент вступления средний показатель ВВП на душу населения в странах-кандидатах (включая наиболее вероятных новичков следующей «волны» — Болгарию, Румынию и Турцию) составил всего 33% от соответствующего показателя для ЕС в составе 15-ти государств⁹. Даже для самых «продвинутых» из новых членов Евросоюза — Кипра и Словении — данный показатель находился на уровне 78% и 68% соответственно¹⁰. Тем не менее ожидалось, что, вступив в ЕС, центральноевропейские и средиземноморские государства на протяжении десятилетия после вступления продемонстрируют годовой темп прироста ВВП в 5-9%¹¹. Окончательно «встроив» новых членов в свои производ-

⁶ Следование императивам экономического и валютного союза также привело к заметному более высоким показателям безработицы в ЕС на январь 2004 г. по сравнению с США и Японией: 8% против 5,7% и 5% соответственно. См.: European Commission Office of Statistics — Eurostat (<http://europa.eu.int/comm/eurostat/public/datashop>, дата посещения 23.03.2004).

⁷ Leading exporters and importers in world merchandise trade. 2002. (WTO Data) (http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2003_e/section1_e/i06.xls, дата посещения 25.03.2004).

⁸ Ibidem.

⁹ Enlargement of the European Union. EU Factsheet. Published by the European Union on the occasion of the EU-U.S. Summit, Washington, 25.06.2003. Source: European Commission.

¹⁰ EU enlargement. Key structural data for 10 Acceding countries. Issued by Eurostat Press Office. 5.12.2002. (<http://europa.eu.int/comm/eurostat/public/datashop>, дата посещения 05.03.2004).

¹¹ Enlargement of the European Union. EU Factsheet. Published by the European Union on the occasion of the EU-U.S. Summit, Washington, 25.06.2003.

ственные и финансовые процессы, Европейский Союз может существенно упрочить свои позиции как экономический центр силы и крупнейший в мире торговый блок.

Жертвы, на которые пошел Европейский Союз ради введения единой валюты, оказались не напрасны (более подробно экономические выгоды ЕС от введения евро и влияние проекта единой европейской валюты на трансатлантические отношения будут рассмотрены в гл. 3). Евро стал мощным фактором экономического влияния ЕС в глобальном масштабе. По мнению экспертов-экономистов, с введением евро у Европейского Союза появилась «возможность проводить более независимую от США экономическую и валютную политику»¹².

Во-вторых, наряду с мощным экономическим фундаментом важным элементом потенциала Евросоюза как субъекта мировой политики является его *культурное и культурно-политическое влияние*, масштабы которого фактически сохраняют общемировой характер. Сегодня понятие «европейские ценности» («идеалы строителя» единой Европы) стало довольно широким. Оно включает в себя представления о необходимости разрешать споры мирным переговорным путем, соблюдении гражданских и политических прав и свобод человека и этнических меньшинств. Другие компоненты европейских ценностей — обеспечение экономической и политической стабильности на основе общественной солидарности и повышении благосостояния европейцев, поддержание безопасного и дружественного внешнего окружения. Данные ценности влияли и продолжают влиять на политическую культуру многих неевропейских стран и регионов — от Восточной Азии до Африки и Латинской Америки.

На внутривалютном уровне эти ценности разделяются всеми объединившимися европейскими государствами. Здесь они выступают важным мотивом, подвигающим ЕС к развитию общей внешней политики. «Сущность Европы как центра силы, олицетворяемого Европейским Союзом, заключается в ее фундаментальной моральности»¹³, — отметил британский исследователь Дж. Линдли-Френч, имея в виду устойчивость этого ценностного уклада.

¹² Буторина О. Международная валютная система // Россия в глобальной политике. 2003. № 4. Октябрь-декабрь. С. 72-87.

¹³ Lindley-French J. The Ties that Bind // NATO Review. Autumn 2003 (http://www.nato.int/docu/review/2003/issue3/english/art2_pr.html, дата посещения 10.11.2003).

Но для данной темы более важен «внешний аспект» влияния европейских ценностей. Речь прежде всего идет о том, что политическая культура и этика международного общения на основе этих ценностей на самом деле способствовали ряду крупных мирополитических сдвигов. Одним из самых европейских по своему духу и идеологии документов второй половины прошлого века стал Заключительный акт Сопещения по безопасности и сотрудничеству в Европе, подписанный в Хельсинки в 1975 г., прежде всего исходя из положений третьей (права человека и сотрудничество в гуманитарных областях) и, в меньшей степени, первой (военные аспекты европейской безопасности) «корзин» акта. Этот «ценностный» документ в конечном счете сыграл осязаемую — правовую, политическую и дипломатическую — роль в гигантской трансформации мировой политики начала 1990-х годов. Формально (но отчасти и фактически) он выступал в качестве «морального кодекса» постсоциалистических преобразований в Восточной Европе, России и других странах СНГ¹⁴.

Привлекательность европейских ценностей сработала и при формировании внешнеполитических воззрений М.С. Горбачева. Стремясь строить «общеευропейский дом» на основе одинаковой безопасности и при соблюдении политических прав граждан, Горбачев фактически согласился с правом союзников СССР выбирать альянсы по своему усмотрению, а затем — после Венской встречи СБСЕ — согласился признать примат международного права над внутренним. Это, в свою очередь, позволило политическим объединениям в странах Варшавского договора требовать прямого применения положений международных документов, касавшихся стандартов соблюдения политических свобод и прав личности. Европейские гуманистические ценности сыграли, таким образом, важнейшую роль в легитимизации антикоммунистической оппозиции в бывших социалистических странах, ускорив трансформацию последних.

Если США — особенно при администрации Дж. Буша-мл. — проецировали свое влияние прямолинейно и непосредственно при помощи силы, то страны ЕС пытались воздействовать на меж-

¹⁴ Об эволюции идентичности государств Центральной и Восточной Европы под влиянием западноевропейских политических и экономических институтов см., например: Post-Communist Countries in the Globalizing World / Editor-in-Chief Konstantin Khudoley. Saint-Petersburg: Saint-Petersburg University Press, 2004. Esp. p. 69-79, 120-138.

дународные отношения «мягче», отдавая приоритет косвенным инструментам. В частности, они ревниво следили за своим авторитетом в разоблачении фактов ущемления гуманитарных ценностей. Совет Европы, тон в котором безоговорочно задают страны ЕС — самая радикальная и одновременно самая влиятельная правозащитная организация мира. Формально она считается европейской. Фактически же Совет Европы формирует общемировой канон правозащитных норм, стремясь его ужесточить и распространить на все международное сообщество. Не случайно правозащитники практически во всем мире (особенно на фоне «правозащитных скандалов» в Ираке в 2004 г.) апеллируют именно к европейским оценкам ситуаций, складывающихся в их странах с правами человека и политическими свободами. Европейская позиция интересует их не меньше, чем мнение Вашингтона по соответствующим вопросам. Лидерство в сфере правозащитной активности позволяет Евросоюзу при необходимости оказывать довольно эффективное давление на те или другие страны мира. Поэтому она представляет собой элемент как организационного ресурса ЕС, так и потенциала его морально-политического влияния.

Признанием высокого авторитета именно европейской традиции морали и борьбы за справедливость оказался факт размещения на европейской земле международных судебных органов и трибуналов — Международного суда ООН, Международного трибунала ООН по бывшей Югославии, Международного уголовного суда, Европейского суда по правам человека и др. Эти инстанции, хотя и весьма остро ощущают свою зависимость от позиции США, тем не менее проявляют способность даже к нетривиальным акциям. Так, в апреле 2004 г. в Международном суде ООН возобновилось разбирательство по иску правительства Сербии и Черногории против США в связи с актами военного вторжения государств НАТО на территорию бывшей Югославии и ущерба, нанесенного ей американскими военными.

Важным инструментом культурно-интеллектуального воздействия на другие страны и регионы стал в руках Евросоюза его в целом удачный интеграционный опыт. Именно он обусловил популярность интеграционных рецептов для многих неевропейских стран и регионов. В Африке, Латинской Америке, Азиатско-Тихоокеанском регионе были с разной степенью успеха запущены

процессы межгосударственной экономической и отчасти политической интеграции, хотя ни одна из известных моделей интеграции вне Европы не пошла сколько-нибудь строго по европейскому (наднациональному) пути. Даже создание Североамериканской зоны свободной торговли (НАФТА) было во многом ответом на возраставшую экономическую конкуренцию со стороны западноевропейской интеграционной группировки.

В середине 2000-х годов Евросоюз оставался своего рода всемирным интеллектуально-ресурсным центром для многих государств, особенно «неопытных», испытывавших интерес к интеграционным проектам. В частности, некоторая часть «европейского банка интеграционных идей» привлекала российское руководство. Последнее видело в их реализации средство преодоления существующих противоречий с некоторыми сопредельными государствами и экономического сближения с избранным кругом преференциальных партнеров — прежде всего странами ЕврАзЭС и Единого экономического пространства.

Помимо своего непосредственного содержания, ценности объединенной Европы привлекают и щедрой материальной поддержкой, которую Европейский Союз обычно оказывал тем государствам (в основном находившимся на периферии ЕС), в чьей стабильности и благополучии он имел прямую заинтересованность. В более узком региональном масштабе европейские ценности сыграли важную роль прежде всего в политике ЕС в отношении сравнительно благополучных и стабильных государств Центральной Европы. Стремясь интегрироваться в Европейский союз, они за полтора посткоммунистических десятилетия «подтянули» свои экономики до среднего уровня ЕС, приняли огромное число законов и подзаконных актов, адаптировавшись к насчитывающему 80 тыс. страниц законодательству ЕС, реформировали свою базу международных соглашений (особенно в части, противоречившей требованиям ЕС), а также разрешили целый ряд внутрисоюзных и международных экономических и политических противоречий¹⁵. За период с 1990 по 1999 г. на

¹⁵ Политика Европейского Союза, направленная на содействие разрешению этнических и политических конфликтов в Центральной и Восточной Европе на протяжении 1990-х годов, подробно анализируется, например, в работах российских, западноевропейских и американских экспертов, представленных в издании: *Challenges to International Relations in Post-Cold War Europe* / Edited by Konstantin Khudoley and Stanislav Tkachenko. Saint-Petersburg: Saint-Petersburg State University Press, 2002.

поддержку экономических и политических реформ в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) Евросоюзом было выделено около 85 млрд. евро. В дальнейшем в рамках подготовки к расширению ЕС по итогам 2000-2006 гг. объем его финансовой помощи 12-ти государствам ЦВЕ должен будет составить свыше 21 млрд. евро¹⁶.

Значительное воздействие оказывала «мягкая» сила ЕС и на государства с более слабыми политическими и экономическими институтами. В число таких стран входили по крайней мере три из пяти государств бывшей Югославии, где этнические противоречия были урегулированы или заморожены отчасти благодаря финансовой и технической помощи со стороны ЕС, государства «Большого Ближнего Востока», Болгария, Румыния, а также Молдова, Украина и Россия. «Европейский проект» в середине 2000-х годов был привлекателен даже для Грузии, значительную часть территории которой по непреклонным географическим критериям принято относить к Азии. Как президент Грузии М. Саакашвили, так и его предшественник Э. Шеварднадзе, уповая на помощь США и НАТО в вопросах обеспечения безопасности Грузии, в решении острейших социально-экономических проблем искали поддержки у Европейского Союза, приверженность ценностям которого грузинское руководство не переставало декларировать. Если благодаря помощи со стороны Европы грузинская экономика пошла бы на подъем, то могли бы решиться проблемы территориального единства страны, что в свою очередь способствовало бы укреплению безопасности на восточном фланге Евросоюза. Кроме того, проведение через территорию стабилизированной Грузии нефтепровода Баку–Джейхан обеспечило бы Западной Европе еще один альтернативный маршрут доставки углеводородного сырья.

На протяжении 15-ти лет после 1990 г. институты ЕС проявляли целеустремленность и напор в распространении ценностей, на которых базируется европейская интеграция. Получение странами — партнерами ЕС выгод от сотрудничества с ним ставилось в зависимость от признания этими государствами европейских ценностей и их практической ориентации на них. К примеру, Комиссия ЕС декларировала, что развитие взаимовыгодных отношений с соседями Евросоюза по Средиземноморскому региону в

¹⁶ Enlargement of the European Union. EU Factsheet.

рамках «политики соседства» (Neighbourhood Policy) ЕС зависит от роста приверженности этих государств ценностям и принципам, установленным Европейским Союзом¹⁷. Партнерство, основанное на общих ценностях, в свою очередь, могло бы сделать Средиземноморье и Ближний Восток «зоной мира, процветания и прогресса»¹⁸. Если государства региона пойдут на принятие предлагаемых европейских ценностей и принципов, то смогут рассчитывать на постепенную интеграцию в общую с ЕС среду стабильности, безопасности и экономического роста.

«Мягкая» сила единой Европы и методы ее проецирования на протяжении последнего десятилетия отличали ЕС как международного игрока от любого другого субъекта мировой политики. Свои позиции в соседних регионах и в мире в целом Евросоюз упрочивал посредством оттеснения чуждых ему явлений и процессов все дальше от ядра интеграционной группировки. На протяжении почти десятилетнего периода переговоров о вступлении в ЕС со странами-кандидатами Брюссель ставил жесткие условия. Для снятия ограничений на торговлю стран-кандидатов с ЕС от них требовался переход на режим Евросоюза в торговле с третьими странами. Для беспрепятственного передвижения граждан стран-кандидатов по Шенгенской зоне последним пришлось ввести жесткий визовый режим для своих восточных соседей. Крупные средства на экономическое развитие стран-кандидатов ЕС предоставлял только на условиях жесткого реформирования структуры экономики и бюджетной сферы каждого из государств-реципиентов.

В ценностном измерении Европейский Союз представляет собой такой же сияющий «град на холме», как и США со своими ценностями и «американской мечтой». Различие между США и ЕС в результатах политики с использованием «мягкой» силы заключается в том, что европейцам достался для возделывания благодатный участок в виде Центральной и Восточной Европы, а также наиболее экономически успешных государств Средиземноморского региона. Аналогичной площадкой для США могла бы служить Мексика и ряд стран Латинской Америки, которые, заметим, проявляя интерес к получению американской экономиче-

¹⁷ Interim Report on an EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East. European Commission. 23.03.2004. P. 2 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication.htm, дата посещения 29.03.2004).

¹⁸ Ibid., p. 8.

ской помощи, не рассматривают возможность стать частью США. В отдаленных же от США регионах развивающегося мира (например, в современном Ираке) американские ценности наталкиваются на непреодолимое сопротивление среды, полностью чуждой западному образу жизни и мышления и отвергающей всякое реформирование по американским образцам.

Инструментом, помогавшим ЕС в течение полутора десятилетий проецировать европейские ценности на международной арене, являлся организационный ресурс — *третья составляющая* международного влияния Европейского Союза. Данный ресурс определяется участием ЕС в многочисленных многосторонних общемировых и региональных организациях, режимах, диалогах, форумах и т.д. Успешному вырасти и приобрести опыт поколению чиновников Евросоюза в 2000-е годы близка логика многостороннего взаимодействия, подготовки и выработки решений на их основе. В этом состоит их преимущество перед функционерами правительств национальных государств, склонных к более прямолинейным методам отстаивания своих позиций.

За последние десять лет сложилась устойчивая практика регулярных встреч между высшими должностными лицами Евросоюза и правительствами ведущих стран мира — США, России, Китая, Канады, Японии и Индии. Эти встречи фактически проходят по протоколу встреч между руководителями государств и правительств, что постепенно выводит верховных руководителей ЕС к высшему международно-политическому статусу, приравняемому к статусу руководителей суверенных государств.

Представители ЕС, хотя нередко только с правом совещательного голоса, участвуют в работе самых престижных международных органов — от трансатлантических саммитов и Группы восьми промышленно развитых государств до регионального форума АСЕАН по вопросам безопасности. Кроме того, ЕС создал разветвленную сеть официальных двусторонних соглашений о торговле, партнерстве и ассоциации с десятками стран Евразии, Африки, Карибского бассейна, бассейна Тихого океана (АКТ), Южной Америки. Специальные региональные соглашения, затрагивающие вопросы торговли, инвестиционного климата, поставки энергоносителей, защиты окружающей среды, а также проблемы безопасности и борьбы с терроризмом, подписаны Европейским Союзом с группами государств Средиземноморья, Азии и АКТ.

Опираясь на свой ресурс, ЕС напористо стремился приспособить условия сотрудничества со странами-партнерами к особенностям собственного законодательства, деловой практики, политических ценностей. Менее сильные партнеры, словно металлические частицы под влиянием магнита, ориентировались вдоль линий силового поля Евросоюза. Принятие государствами-партнерами законодательных норм по образцу европейских в огромной степени облегчало фирмам ЕС бизнес прежде всего с довольно уступчивыми контрагентами из Восточной Европы и Средиземноморья и улучшало условия обеспечения Западной Европы сырьем, а также доступ на рынки сбыта готовой продукции.

Степень достигнутого сближения законодательства страны-партнера с нормами ЕС в основном определяла тип отношений между данной страной и Евросоюзом. Со странами, чьи законы и институты наиболее далеки от европейских стандартов (например, с Украиной или Россией), Европейский Союз заключал соглашения о партнерстве, которые касались лишь ограниченного круга вопросов и инструментов сотрудничества. В таких случаях, как показал опыт, создание зоны свободной торговли, не говоря об общем экономическом пространстве со свободным передвижением товаров, услуг, рабочей силы и капитала, является делом весьма отдаленного будущего. Государства, достигшие значимого продвижения в области реформирования своего законодательства и институтов дабы сблизить их с европейскими, могли рассчитывать на соглашения об ассоциации с ЕС. (Такие соглашения существовали до недавнего времени между Евросоюзом и странами, вступившими в ЕС в мае 2004 года. Они фактически стали промежуточным этапом, который продлился целое десятилетие, на пути полной интеграции ассоциированных членов в Европейский Союз.) Наконец, государства, снявшие несоответствия между своими и европейскими институтами и законами по трем десяткам групп переговорных проблем, могли при согласии стран — членов ЕС присоединиться к Евросоюзу. При этом расширение уже имело для ЕС не только технический, но и политический характер. Оно становилось возможным только при наличии политической целесообразности включения того или иного государства в состав ЕС, причем данная целесообразность могла даже перевесить известную степень экономической и инфраструктурной неподготовленности кандидата в членство.

ЕС также поощрял создание своими партнерами в Средиземноморье и АКТ субрегиональных интеграционных группировок,

которые основывались бы на принципах, присущих самому Европейскому Союзу. Евросоюз подчеркивал, что региональные объединения помогают «лучше интегрироваться в глобальную экономику»¹⁹. Однако нельзя не отметить, что в таком случае самому ЕС было бы гораздо легче строить свои отношения — в первую очередь, экономическое взаимодействие — с подобным ему объединением, чем с целой группой очень несхожих между собой соседей. Так, в середине первого десятилетия XXI века ЕС проводил диалог сразу со всеми государствами Латинской Америки, которые уже трижды собирались на саммиты с ЕС — в Рио-де-Жанейро в 1999, в Мадриде в 2002 и в Гвадалахаре в мае 2004 года.

На протяжении последних полутора десятилетий организационный ресурс позволял европейцам «структурировать» международную среду в собственных интересах и подталкивал долгосрочные изменения в международном балансе сил. Хотя такие изменения под воздействием ЕС происходили постепенно и касались в основном торговых и финансовых аспектов международных отношений, именно посредством организационного ресурса ЕС мог влиять на процессы, происходящие в географически отдаленных регионах. Этот ресурс зарекомендовал себя как более адекватный целям внешней политики ЕС, чем прямолинейная проекция военной силы на важные для Евросоюза регионы мира.

2.2. Проблемы формирования единой внешней и оборонной политики ЕС в отношениях между европейскими странами и США

Не обладая глобальной военной мощью по отдельности, западноевропейские государства предпринимали попытки объединить свои ресурсы, запустив проекты интеграционного военно-политического сотрудничества в рамках Евросоюза, то есть на общеевропейской надгосударственной основе и, соответственно, без прямого участия США.

Импульс их усилиям в этом смысле придали изменения в Европе, произошедшие на рубеже 1980-х — 1990-х годов²⁰. Во-первых, после объединения Германии в 1990 г. нужно было заново

¹⁹ См., например: Activities of the European Union: External Relations. An Overview (http://www.europa.eu.int/pol/ext/overview_en.htm, дата посещения 26.03.2004).

²⁰ См., например: Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. М.: Международные отношения, 2003. С. 228-229.

вписать ее в европейский интеграционный проект. Во-вторых, после исчезновения объединявшей Запад советской угрозы у Западной Европы появилось больше причин развивать внутриевропейское сотрудничество для обеспечения безопасности. В-третьих, процессы трансформаций в Центральной, Восточной и Южной Европе в 1990-х годах иногда принимали непредсказуемое направление, создавая угрозы политической и социальной нестабильности.

Главным направлением усилий европейцев стало превращение их сотрудничества в сфере внешней политики и обеспечения безопасности в равноценную составляющую их интеграционного взаимодействия в области экономики, регулирования валютных курсов, внутреннего законодательства и политических институтов. Для этого органами ЕС были предприняты шаги по разработке законодательной базы внешнеполитического сотрудничества.

В Маастрихтском договоре преобразования Европейских сообществ в Европейский Союз сотрудничество в вопросах внешней политики и безопасности впервые было названо одной из трех опор Евросоюза (две другие — экономический и валютный союз; сотрудничество в сфере правосудия и внутренних дел)²¹. Предполагалось при этом, что «проведение общей внешней политики и политики в области безопасности (ОВПБ)» может в конечном итоге привести «к выработке общей оборонной политики». В развитие этой идеи в 1997 г. в Амстердамском договоре страны Евросоюза договорились наделить ЕС правом от своего имени заключать международные соглашения.

В ст. J-1 Маастрихтского договора был определен механизм формирования ОВПБ и ее цели. В качестве последних назывались: «защита общих ценностей, основополагающих интересов и независимости Европейского Союза; укрепление безопасности Союза и его стран-членов; сохранение мира и укрепление международной безопасности; развитие международного сотрудничества; развитие и консолидация институтов демократии и правового государства, а также уважения прав и основных свобод человека»²². При этом формулировать общие цели ОВПБ должен был Европейский совет — межгосударственный орган, а Совет мини-

²¹ Presidency Conclusions. Rome European Council. 28.10.1990.

²² Цит. по: Van Oudenaren J. Europe as partner // // D. Gompert, S. Larrabee (eds.). America and Europe: A Partnership for a New Era. New York: Cambridge University Press, 1997. P. 130.

стров наделялся полномочиями оперативного управления ОВПБ на основе консенсуса. Вместе с тем предполагалось, что Совет министров со временем составит перечень внешнеполитических вопросов, решения по которым можно будет принимать квалифицированным большинством.

В целях повышения эффективности ОВПБ Франция в октябре 1996 г. предложила усилить полномочия наднациональных институтов в сфере внешней политики. Это в числе другого предполагало введение поста высокого представителя Европейского Союза по ОВПБ как особого постоянного должностного лица, координирующего усилия стран ЕС в соответствующих областях. Данное нововведение было закреплено Амстердамским договором 1997 г., вступившим в силу в 1999 году. С тех пор представлять внешнеполитическую позицию ЕС на международной арене стала «тройка» в составе высокого представителя, комиссара ЕС по внешним сношениям и министра иностранных дел страны, председательствующей в ЕС.

В развитии этой тенденции на саммите ЕС в Кельне в июне 1999 г. было впервые легализовано понятие «общей европейской политики безопасности и обороны ЕС — ЕПБО» (Common European Security and Defence Policy — CESDP). Лидеры стран — членов ЕС постановили, что «Союз должен обладать потенциалом для самостоятельных действий, подкрепленных убедительной военной силой, средствами принятия решений об их использовании и решимостью делать это, чтобы эффективно реагировать на международные кризисы»²³. Тогда же на пост высокого представителя ЕС по внешней политике и безопасности был назначен Хавьер Солана — испанский дипломат, бывший генеральный секретарь НАТО.

Мощный толчок развитию ЕПБО дали события вокруг Ирака в 2002-2004 годах. Трансатлантические противоречия, связанные с военной операцией США и Великобритании против Ирака привели к выработке Стратегии европейской безопасности, утвержденной Европейским Союзом на саммите в Брюсселе в декабре 2003 года²⁴. Этот документ ориентирует государства Союза на выработку стратегии и создание ресурсов быстрого реаги-

²³ Presidency Conclusions. Cologne European Council. 3-4.06.1999 (<http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=57886&from=&LANG=1>, дата посещения 06.03.2004).

²⁴ A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy...

рования в связи с угрозами терроризма, распространения ОМУ и региональными конфликтами.

Следующим крупным шагом вперед в совершенствовании внешнеполитических механизмов и военных структур ЕС может стать Европейская конституция, проект которой был одобрен на саммите ЕС в Брюсселе в июне 2004 года. Документ предусматривает расширение полномочий Европейской комиссии в проведении общей внешней политики ЕС, учреждение поста министра иностранных дел Евросоюза, а также усиление сотрудничества в военных вопросах среди наиболее подготовленных к этому стран-членов, включая коллективный ответ в случае террористического нападения на одно или несколько из государств ЕС²⁵. После принятия текста Европейской конституции главами государств и правительств стран — членов ЕС документу предстоит пройти процедуру ратификации, которая обещает принять затяжной характер. Хотя есть все основания рассчитывать на положительный исход ратификации, процесс может натолкнуться на труднопредсказуемые внутривластные трудности в каждой из 25 стран ЕС — тем более, что в некоторых из них вопрос о ратификации Европейской конституции было решено вынести на референдум.

Создавая политико-правовые основы сотрудничества в области внешней политики и безопасности, государства ЕС на протяжении 1990-х годов также занимались развитием материальной базы этого сотрудничества — созданием военных контингентов и консолидацией соответствующих ресурсов, находящихся в распоряжении Евросоюза.

Одним из направлений этой деятельности стало оживление и постепенное включение в структуру ЕПБО Западноевропейского союза (ЗЕС) — созданного в 1948 г. института коллективной безопасности стран Европы без участия США, в который в 1992 г. входили 9 государств — членов ЕС²⁶. Находясь в тени НАТО, ЗЕС на протяжении трех десятилетий (с 1955 по 1984 г.)

²⁵ Текст проекта Европейской конституции см.: http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/81243.pdf, (дата посещения 25.07.2004). О внешнеполитических установлениях Европейской конституции см., например: Everts S., Keohane D. The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure // Survival. Vol. 45, № 3. Autumn 2003. P. 167-186.

²⁶ Бельгия, Великобритания, Германия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Франция.

пребывал в состоянии спячки. Однако ввиду существенного пересечения по своему составу с ЕС, ЗЕС на определенном этапе оказался удобным институциональным механизмом, в котором могла бы воплотиться европейская внешнеполитическая и оборонная самостоятельность.

Сначала на встрече министров иностранных дел стран — членов ЗЕС в местечке Петерсберг под Бонном в июне 1992 г. была принята Петерсбергская декларация, согласно которой предусматривались меры, направленные на усиление участия ЗЕС в операциях, не связанных с обороной территории государств — членов союза. Декларация устанавливала новые задачи для ЗЕС, получившие название «петерсбергских». К ним относились: «миссии по спасению, миротворчество, боевые миссии по управлению кризисами, включая принуждение к миру»²⁷. Затем была проведена реформа ЗЕС, в ходе которой все его функции, за исключением обязательств стран-участниц по коллективной обороне, были переданы сформированным военно-политическим структурам Европейского Союза — соответствующее решение было принято на кельнском саммите Евросоюза в 1999 году. Таким образом, ЕС стал основным европейским обладателем мандата на проведение операций по решению «петерсбергских задач».

Опираясь на Петерсбергскую декларацию, страны ЗЕС учредили в мае 1992 г. «Еврокорпус» — совместное франко-германское соединение, которое должно было подчиняться структурам ЗЕС. Корпус был предназначен для защиты территории стран Западной Европы и одновременно должен был при необходимости выполнять гуманитарные и миротворческие миссии. Хотя на встрече президента Франции Ф. Миттерана и канцлера ФРГ Г. Коля 22 мая 1992 г. оба лидера подчеркнули, что создание еврокорпуса направлено на «усиление Атлантического альянса»²⁸, было очевидно, что еврокорпус в перспективе мог бы стать ядром крупного автономного, то есть неподконтрольного Соединенным Штатам, европейского военного соединения. Великобритания настороженно отнеслась в проекту еврокорпуса и не приняла в нем участия. США тоже стали опасаться возможного институционального ослабления

²⁷ Petersburg Declaration. WEU Council of Ministers. Bonn, June 19, 1992. Art. II-4 (<http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>), дата посещения 10.03.2004). Подробно эволюция ЗЕС на протяжении 1990-х годов будет рассмотрена в гл. 4 в контексте реформирования НАТО после окончания холодной войны.

²⁸ Keesing's Record of World Events. 1960-2004. May 1992.

трансатлантической связки, учитывая особенно, что ведущую роль в еврокорпусе закрепила за собой Франция — противница американского контроля над системой европейской безопасности. В октябре-ноябре 1993 г. к проекту Еврокорпуса присоединились Бельгия и Испания. Он был официально введен в строй в составе 6 тыс. военнослужащих 5 ноября 1993 года.

В апреле 1994 г. соглашение о создании аналогичного Еврокорпусу европейского соединения численностью в 5 тыс. военнослужащих заключили Германия и Нидерланды. Это соединение предполагалось передавать в случае необходимости под командование НАТО. В мае 1995 г. на основе соглашения между Францией, Испанией, Италией и Португалией были также созданы многосторонние соединения «Еврофор» (Eurofor) и «Евромарфор» (Euromarfor) для выполнения гуманитарных и миротворческих миссий в Средиземноморском регионе. Оба формирования планировалось при необходимости использовать в операциях под эгидой ЗЕС или НАТО.

Вторым (после активизации ЗЕС) направлением в развитии автономного европейского военного потенциала стал проект создания крупных военных контингентов, непосредственно подчиненных Европейскому Союзу, которые могли быть использованы в осуществлении «петербургских» и других миссий. Начало этому проекту было положено после того, как лейбористское правительство Великобритании, пришедшее к власти в 1997 г., изменило отношение Лондона к европейским интеграционным инициативам в сфере безопасности с отрицательного на сдержанно-позитивное. Премьер-министр Великобритании Т. Блэр начал поиск компромисса: как, не отказываясь от тесного союзничества с Соединенными Штатами, принять активное участие в новых европейских интеграционных проектах. Тем самым была открыта возможность создания прототипа вооруженных сил ЕС. Важную роль в корректировке курса Великобритании сыграло желание Лондона обеспечить участие британских корпораций в развивавшемся военно-техническом сотрудничестве с промышленными гигантами других крупных государств Евросоюза.

В декабре 1998 г. в Сен-Мало (Франция) Т. Блэр и президент Франции Ж. Ширак подписали совместную декларацию, в которой было отмечено, что «Европейский Союз должен быть в состоянии применять соответствующие военные средства», под которыми понимались «усиленный вооруженный контингент, спо-

собный реагировать на новые опасности» и «мощная и конкурентоспособная европейская оборонная промышленность и технологическая база»²⁹. В декларации также говорилось о целесообразности модернизации и совершенствования механизмов ЗЕС таким образом, чтобы его военную структуру можно было приспособить к целям превращения этого союза в инструмент реализации ЕПБО. Тем самым британским и французским лидерами была фактически предложена идея создания общеевропейских сил быстрого развертывания.

Предложение, выдвинутое в Сен-Мало, было конкретизировано в ноябре 1999 г. на первой совместной встрече министров иностранных дел и обороны стран ЕС, которые решили начать создание Европейских сил быстрого реагирования (ЕСБР) в составе 40 тыс. военнослужащих, способных к развертыванию в течение 60 дней в регионах непосредственной близости от ЕС. На той же встрече высокий представитель ЕС по внешней политике и безопасности Х. Солана был по совместительству назначен генеральным секретарем Западноевропейского союза. Данный шаг должен был ознаменовать начало сращивания ЗЕС со структурами Европейского Союза, в результате которого последнему оказалось легче приобрести организационную структуру для управления военным потенциалом.

Развитие этой организационной структуры было продолжено на саммите ЕС в Хельсинки в декабре 1999 г.: там решили создать политический и военный комитеты ЕС, которые должны были собраться на первое заседание в марте 2000 г. В ноябре 2000 г. министры иностранных дел ЕС (за исключением представителя Дании, не пожелавшей участвовать в данной инициативе) официально постановили присвоить европейскому контингенту название «Силы быстрого реагирования» (Rapid Reaction Force), крупнейшие подразделения в которые поставляли бы Франция, Великобритания и Германия — 13,5 тыс., 12,5 тыс. и 12 тыс. человек соответственно. Помимо государств — членов ЕС (кроме Дании) в Силах быстрого реагирования решили участвовать 13 стран — кандидатов на вступление в ЕС, а также не входившие в ЕС члены НАТО — Норвегия и Турция. Возглавить новое соединение должен был немецкий генерал. Главой военно-

²⁹ Текст декларации Сен-Мало см., например: From St. Malo to Nice: European Defence: core documents. Compiled by Maartje Rutten. May 2001 (<http://www.iss-eu.org/chailot/chai47e.html>, дата посещения 21.03.2004).

го комитета ЕС, в задачи которого входила разработка планов по использованию Сил быстрого реагирования, был назначен в марте 2001 г. представитель вооруженных сил Финляндии.

Проект ЕСБР был еще раз официально одобрен главами государств — членов ЕС на саммите в Ницце в декабре 2000 г. (при этом в документе о Силах быстрого реагирования НАТО была названа «краеугольным камнем системы безопасности в Европе») и включен в Ниццкий договор, составившим в середине 2000-х гг. наряду с Маастрихтским и Амстердамским договорами законодательную базу ЕС.

Фактическое обладание Европейским Союзом оперативным военным потенциалом было официально подтверждено в коммюнике саммита ЕС в Лакене (Бельгия) в 2001 году³⁰. В соответствии с решениями Хельсинкского саммита 1999 г., реализацию проекта ЕСБР планировалось завершить к 2003 году. Но этой цели достигнуть не удалось: Европейский Союз столкнулся с рядом проблем как политического, так и организационно-технического характера.

Во-первых, возникли сложности, связанные с отношением стран НАТО, не входивших в ЕС, а также нейтральных стран ЕС к операциям европейского воинского контингента в случаях, когда, в соответствии с достигнутым с НАТО соглашением, ЕСБР использовали бы в своих операциях инфраструктуру и другие ресурсы НАТО. Данная проблема была в основном урегулирована в результате компромисса между НАТО и ЕС, достигнутого в декабре 2002 года.

Во-вторых, негативную роль сыграли и застарелые греко-турецкие противоречия. Сначала Турция, стремясь повысить свой вес в качестве кандидата на вступление в Евросоюз, заявила о том, что как член НАТО она блокирует доступ ЕС к инфраструктуре и ресурсам альянса. Угрозы со стороны Анкары приобрели особую значимость после того, как Турция стала важным союзником США в проведении антиталибской, а затем иракской военных кампаний. Когда же к концу 2001 г. чиновникам Евросоюза удалось снять большинство турецких возражений, о себе заявила Греция. Рискнув вызвать раздражение партнеров по ЕС, Афины выступили против договоренностей с Турцией, которые

³⁰ См., например: Данилов Д.А. Европейский союз: формирование политики безопасности и обороны // Космополис. № 1. Осень 2002. С. 84.

могли бы ограничить свободу рук Евросоюза в строительстве самостоятельного военного потенциала. Греческая сторона требовала от Турции гарантий неприменения силы в Эгейском море и на Кипре. Несмотря на попытки посредничества Х. Соланы, преодолеть разногласия не удалось.

В дальнейшем на протяжении первой половины 2002 г. дополнительные трудности с развитием ЕПБО и ЕСБР проявились в вопросах финансирования потенциальных военных операций ЕС. Сказалось то, что военные бюджеты стран ЕС, подвергшиеся в большинстве государств сокращению из-за необходимости снизить бюджетный дефицит для вхождения в валютный союз, не создавали достаточной основы для финансирования этого амбициозного оборонного проекта³¹. Кроме того, ряд стран, включая Бельгию, Италию, Нидерланды и Францию, выступали за совместное финансирование военных расходов ЕС из бюджета Союза, в то время как другие государства настаивали на принципе «расходов по факту проведения операции», что подразумевало покрытие наибольшей доли издержек странами, в чьих силах и интересах оказалось бы предоставление тех или иных необходимых ресурсов. Хотя данный спор был погашен посредством соглашения о разделении общих издержек на три вида: связанных со штабами, развертыванием войск и другими видами военной активности, противоречия по поводу разделения бремени финансирования ЕСБР не могут не оставаться в будущем характерными для этого многонационального военного формирования. К тому же, отсутствие в вооруженных силах ЕС явного государства-лидера, института делегирования всех военных полномочий главнокомандующему ЕСБР, а также постоянной командной структуры свидетельствует о существенных сложностях в управлении 60-тысячным контингентом, с которыми столкнется ЕС в случае реальной военной операции.

В конечном счете, окончательные сроки приведения ЕСБР в состояние готовности были отодвинуты. В слегка расширенном формате проект развертывания автономного военного контингента, управляемого ЕС, должен быть частично реализован к 2007, а завершен только к 2010 году. Иные военные ресурсы, которыми может при определенных условиях распорядиться ЕС, подчи-

³¹ В 2002 г. совокупный военный бюджет стран ЕС составил около 150 млрд. долл., в то время как военный бюджет США превысил 350 млрд. (на 2005 финансовый год он был утвержден в сумме 417 млрд. долл.).

нены в первую очередь НАТО и могут предоставляться структурам Евросоюза для проведения конкретной операции только в случае отказа Североатлантического альянса (читай – США) от участия в данной операции.

Самостоятельная военная активность ЕС ограничивается небольшими по масштабам миротворческими операциями, а также полицейскими миссиями по поддержанию порядка на весьма ограниченных территориях. На протяжении 2003 г. Европейский Союз провел две миротворческие операции – в Конго (июнь-август) и Македонии (март-декабрь). В первом случае координатором операции выступила Франция, а 1800 военнослужащих, задействованных в этой военной инициативе, делегировали в состав миротворческого контингента семь стран ЕС, а также Канада, Бразилия и ЮАР. Македонская операция проводилась в соответствии с соглашением о предоставлении структурам ЕС доступа к военным ресурсам НАТО. Сама же операция началась в Македонии в тот день, когда была завершена аналогичная миссия под командованием Североатлантического альянса. С 1 января 2003 г. ЕС также осуществляет полицейскую миссию в Боснии и Герцеговине силами около 900 военнослужащих и гражданских лиц. Непосредственно после завершения миротворческой операции в Македонии в декабре 2003 г. Евросоюз развернул там свою вторую полицейскую миссию в составе 200 человек.

Помимо технических проблем, в середине первого десятилетия XXI века Европейский Союз сталкивается с целым рядом системных трудностей в развитии своего самостоятельного внешнеполитического потенциала. Эти трудности связаны со структурой и механизмами функционирования ЕС, факторами внешней среды, а также целенаправленными действиями других международных субъектов.

Главным системным обстоятельством, сдерживающим международную активность ЕС, является, конечно, наличие в его составе 25 различных национальных государств. Управляют этим объединением как межгосударственные институты (Европейский совет и Совет министров ЕС), так и наднациональные органы (главный из них – Европейская комиссия), которые с момента рождения обрели собственные интересы, зачастую противоречащие устремлениям самых крупных и влиятельных государств – членов ЕС. Основные проблемы для согласованного внешнеполитического курса ЕС заключаются, с одной стороны, в осто-

рожном отношении к передаче внешнеполитических полномочий наднациональным органам ЕС, а с другой — в расхождениях между самими странами Евросоюза по ряду важных международных вопросов.

Если Франция и Германия — основоположники европейской интеграции являются наиболее активными сторонниками усиленной координации международной деятельности стран ЕС, то Великобритания, Дания или Нидерланды чаще всего выказывают сдержанное отношение к общей внешней политике Евросоюза, опасаясь противопоставить его действия политике США и трансатлантической солидарности. Еще более настороженно эти страны, а также нейтральные государства Европейского Союза (Австрия, Ирландия, Финляндия, Швеция) воспринимают проекты относительной автономии ЕС в области обороны и безопасности. Расклад мнений внутри ЕС резко осложнился после приема в 2004 г. в состав Евросоюза новых членов из Центральной и Восточной Европы, которые в своей политике безопасности ориентируются на Вашингтон гораздо сильнее, чем на Париж или Берлин. К тому же, в своем военном строительстве страны ЦВЕ больше склонны к кооперации в рамках НАТО, нежели чем в рамках ЕС.

Крупному испытанию внешнеполитическое единство ЕС подвергли события вокруг Ирака в 2002-2003 годах. Как известно, ряд государств ЕС (в первую очередь Великобритания и Испания), а также многие государства ЦВЕ, вступившие в ЕС в 2004 г., поддержали военную операцию США против Ирака и затем направили свои контингенты в Ирак для участия в послевоенном управлении страной и поддержании в ней порядка. Против военных методов решения иракской проблемы резко выступили Германия и Франция. Особенностью кризиса стало то, что Вашингтон, ранее всегда стремившийся сгладить противоречия в лагере западноевропейских союзников во имя трансатлантического единства, на этот раз только подлил масла в огонь, заявив в лице министра обороны США Д. Рамсфелда о наметившемся разделении Европы на «старую» (читай — косную, отставшую от времени) и «новую» (прогрессивную, готовую принимать на себя ответственность). События вокруг Ирака дали основания предполагать, что подобные противоречия среди стран ЕС будут только нарастать, а это в скором времени сделает невозможной не только общую европейскую внешнюю политику, но даже простое выдвижение общих позиций в рамках механизма ОВПБ. Вступ-

ление в ЕС государств «новой» Европы, стремящихся подчеркнуть особый характер своих отношений с США, вполне вероятно, усугубит проблему.

Фактором, способным поставить под угрозу эффективность принятия решений по ключевым вопросам внешней политики ЕС, становится динамика демографических сдвигов в европейских странах. Как констатирует документ Евросоюза об отношениях со странами Средиземноморья и Ближнего Востока, «в Европе проживает значительное количество лиц, чьи корни находятся в этом регионе»³². От дешевых рабочих рук мусульман в ЕС во многом зависит экономическое благополучие западноевропейских государств. Это в свою очередь делает затруднительной и нецелесообразной для европейских правительств резкое ужесточение правил иммиграции и пребывания выходцев с Ближнего и Среднего Востока на территории ЕС. В то же самое время проживающие в Европе мусульмане формируют компактные общины (например, в пригородах Парижа) и, даже будучи гражданами стран ЕС, сохраняют тесные связи и лояльность стран собственного происхождения или происхождения их предков. Данные общины наращивают свое влияние, опираясь на поддержку своих наиболее состоятельных представителей, хорошо интегрированных в политическую и экономическую элиту европейских стран.

Кроме того, наличие лояльных исторической родине выходцев из мусульманских стран облегчает силам радикального ислама задачу рекрутирования сторонников среди жителей Западной Европы и чрезвычайно осложняет органам государственного управления выработку эффективной политики встраивания растущих мусульманских общин в социально-экономическую и культурную жизнь ЕС.

Важно учитывать и роль исламских террористических сетей. Весной 2004 г. террористические акты «Аль-Каеды» смогли повлиять на итоги парламентских выборов в Испании, где от власти было отстранено правительство, поддерживавшее политику США в Ираке. Угрозу повторения аналогичных сценариев хорошо ощущают политики Франции, Италии, Дании, Германии, Британии — всех государств, в которых наличие многочисленных исламских общин создает среду, благоприятную для укрытия тер-

³² Interim Report on an EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East... Р. 3.

рористов — выходцев с Ближнего и Среднего Востока. Способность Европейского Союза согласованно реагировать на угрозы, прямо или косвенно связанные с исламом, в обозримой перспективе будет оставаться довольно невысокой. Также невысокой может оказаться в дальнейшем и готовность ЕС солидаризироваться с Вашингтоном в вопросах борьбы против исламских экстремистов военными методами.

На потенциале ЕС как единого мирового центра силы негативно сказываются и противоречия между органами государственного управления стран — членов и наднациональными институтами Евросоюза. Эти противоречия касаются как внешней политики ЕС (где они являются во многом отражением различием внешнеполитических позиций отдельных стран-членов), так и внутренних вопросов его деятельности и реформирования. Одной из наиболее острых проблем стал на рубеже 2003-2004 гг. рост бюджетного дефицита двух государств — локомотивов европейской интеграции — Германии и Франции. Показатели их бюджетного дефицита превысили максимально возможные 3%, зафиксированные в «Пакте стабильности» — утвержденном в 1997 г. соглашении, соблюдение которого необходимо для успешной реализации проекта единой европейской валюты. Наднациональные власти в лице Европейской комиссии и Европейского центрального банка приняли решение о применении к странам-нарушителям предусмотренных Пактом штрафных санкций в размере 0,5% ВВП Франции и Германии. Последние, однако, использовали свой вес в Совете министров ЕС, чтобы приостановить процедуру взимания штрафа³³.

Помимо объективного расхождения внешнеполитических интересов и региональных приоритетов стран — членов ЕС, на согласованности действий Евросоюза на международной арене негативно отражается недостаток гибкости наднациональных органов в распоряжении ресурсами бюджета ЕС. Структура этого бюджета с трудом поддается реформированию — даже при наличии у органов ЕС политической воли повысить расходы Союза на общую внешнюю политику и безопасность. Распределение подавляющей части средств, находящихся в распоряжении наднациональных институтов ЕС — результат межгосударственного компро-

³³ См.: Кустарев А. Европейская интеграция: крах бюджетного пакта // Россия в глобальной политике. Январь-февраль 2004.

мисса, уходящего корнями в историю на несколько десятилетий. Это касается, например, сельскохозяйственных субсидий, которые составляют около 47% бюджета Евросоюза³⁴, что жестко закреплено в самой сущности договоренностей о ЕС. Фонды «структурной поддержки» экономик государств ЕС (основная часть этих средств осваивается в наименее благополучных государствах Евросоюза, включая, конечно, его новых членов) оттягивают еще около 36% бюджета ЕС. После этого на международную деятельность Европейского Союза в 2004 фин. г. было отведено лишь 5,3% его бюджета³⁵.

Соблюдение жестких ограничений упомянутого Пакта стабильности — также пример негибкости системы управления Европейским Союзом, ее недостаточной способности реагировать на фазы внутриэкономического цикла, а также на внешние изменения. В момент замедления экономического роста было бы целесообразно ослабить требования к уровню инфляции и бюджетного дефицита, чтобы выправить положение, а затем вернуться к стратегии жесткой бюджетной дисциплины.

Такого рода издержки управления многонациональным блоком и реализации масштабных проектов в области экономики и изменения самой структуры Евросоюза (экономический и валютный союз, расширение ЕС) негативно отражаются как на объеме ресурсов, выделяемых в рамках союзного бюджета на внешнюю политику, так и на способности соответствующих институтов ЕС оперативно реагировать на быстро меняющуюся международную ситуацию. Например, упомянутое решение о развертывании 60-тысячного контингента для целей кризисного реагирования и миротворчества было принято в декабре 1999 г. под влиянием косовских событий весны-лета того же года. В качестве наиболее вероятного сценария применения данного контингента рассматривались события на Балканах, аналогичные боснийским начала-середины 1990-х годов или косовским 1999 года. Однако уже через два года выяснилось, что противодействие новым угрозам XXI века, в полной мере проявившимся 11 сентября 2001 г., тре-

³⁴ Общий размер бюджета ЕС на 2004 г. составил около 95 млрд. евро. При этом расходы на сельскохозяйственную политику составили около 45 млрд. евро. См.: General Budget of the European Union for the Financial Year 2004. The Figures. Brussels, Luxembourg. January 2004 (<http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/budget/syntchif2004/en.pdf>, дата посещения 07.04.2004).

³⁵ Ibidem.

бует совсем иных инструментов. Гораздо большее значение приобретают ультрасовременные вооружения, такие как средства космической разведки и управления боевыми действиями в режиме реального времени, «умные» боеприпасы³⁶.

Серьезные проблемы обеспечения ресурсами европейской внешней политики существуют и на уровне национальных правительств стран ЕС. Это прежде всего касается относительно низких (в сравнении с совокупным ВВП стран ЕС) расходов на закупку вооружений и совершенствование военных технологий. Так, по данным Стокгольмского международного института исследований проблем мира, в 2002 г. на выплаты личному составу вооруженных сил и закупку вооружений и военной техники Франция потратила 26,9 млрд. долл., Великобритания – 22,9 млрд., Германия – 20,1 млрд. (Для США этот показатель в 2002 г. достигал 200 млрд. долл.³⁷).

Оценивая внешнеполитический и оборонный потенциал Европейского Союза, необходимо учитывать, что, поскольку европейцы не ставят своей целью проведение интенсивных военных операций по разоружению или «смене режимов» в развивающихся странах, представляющих по чьим-либо оценкам угрозу для Запада, затраты ЕС на инициативы в области «мягкой» безопасности вполне соответствуют тем стратегическим приоритетам, которые ставит перед собой объединенная Европа. Проекты расширения ЕС, интенсивной поддержки экономических и политических реформ на ближайшей периферии Евросоюза, преференциальные торговые соглашения и интенсивный диалог с развивающимся миром хорошо отвечают первоочередным внешнеполитическим задачам ЕС. При отсутствии прямой военной угрозы Европейскому Союзу с чьей-либо стороны и сдержанном отношении европейцев к «разрубанию гордиевых узлов» распространения ОМУ и международного терроризма посредством мощных военных ударов, Европейский Союз в середине первого десятилетия XXI века стремится наращивать политическую автономию принятия решений в области безопасности.

Развитие внешнеполитической и оборонной самостоятельности в рамках Европейского Союза, конечно, никогда не было прямым

³⁶ См., например: Haine J.-Y. ESDP: an overview. P. 7 (<http://www.iss-eu.org/esdp/01-jyh.pdf>, дата посещения 30.03.2004).

³⁷ См.: NATO military expenditure on personnel and equipment, 1993–2002 (http://projects.sipri.org/milex/mex_nato_93-02.pdf, дата посещения 22.04.2004).

вызовом Вашингтону. Вместе с тем, исходя из собственных интересов, США не перестают отслеживать нежелательные для себя тенденции в развитии европейской интеграции и вырабатывать умеренный, но вместе с тем адекватный вызову ответ на европейские инициативы.

Для понимания американской политики в отношении западно-европейских союзников, как в экономической (этот аспект рассматривается в следующей гл. 3), так и в военно-политической областях (см. гл. 4) прежде всего требуется выделить наиболее важные черты американского подхода к интеграционным процессам в Европе и автономии европейских союзников от Соединенных Штатов в принятии решений по вопросам безопасности после окончания холодной войны. Эти черты были в целом характерны для евроатлантической стратегии как двух демократических администраций Б. Клинтона (1993-2000), так и республиканской администрации Дж. Буша-мл. (2001-2004). Тем не менее, при сходстве базовых параметров курса США в отношении Европы, приход к власти республиканцев в 2001 г. привел к изменениям в тактическом подходе Вашингтона к союзничеству с Европой.

Базовым аспектом подхода американских администраций Клинтона и Буша-мл. к отношениям с европейскими союзниками была сдержанно-позитивная оценка экономической стороны европейской интеграции. Увеличение экономического потенциала объединенной Европы выгодно Соединенным Штатам, во-первых, потому, что ЕС — главный союзник США на поле мировой торговли и валютно-финансового взаимодействия. США и ведущие государства ЕС совместно выступают в Группе восьми промышленно развитых государств («Большой восьмерке») и чаще всего придерживаются сходных стратегических позиций на переговорах в рамках ВТО. Они осуществляют координацию своей валютной политики, импортируют значительную долю энергетического сырья из одних и тех же регионов мира, в стабильности которых у ЕС и США существует общая заинтересованность.

Во-вторых, экономики Западной Европы и США объединены теснейшие торговыми и финансовыми связями — потоками товаров, капиталов, рабочей силы, вложенными инвестициями и т.д. Это означает, что как в 1990-е годы, так и в начале XXI века благополучие и поступательное развитие Соединенных Штатов зависит от стабильности того, что некоторые авторы называют «сердцевиной мировой экономики», включая туда Западную Ев-

ропу, Северную Америку и промышленно развитую часть Юго-Восточной Азии, а также от отсутствия угроз этой сердцевине и ее экономическому взаимодействию с Соединенными Штатами по выгодной для США схеме³⁸. Данные обстоятельства определяют вектор поддержки западноевропейской интеграции во внешней политике США.

Следует учитывать и наличие в американской политике элемента конкуренции с Западной Европой, что ведет к оговоркам в поддержке экономической интеграции ЕС. Набирая экономическую мощь, Евросоюз становится все более напористым соперником в торговых спорах с США, все сильнее проявляется конкуренция между долларом и введенной Евросоюзом с 1999 г. общей валютой евро. Поэтому, пытаясь отстаивать свои интересы через институты международной торговли (такие, как ВТО) и трансатлантического диалога (такие, как саммиты США–ЕС, Трансатлантический бизнес-диалог и др.), Вашингтон в то же самое время уделяет значительное внимание сохранению тесной связи с Западной Европой в военно-политической сфере. Поддерживая влияние на политику безопасности своих западноевропейских партнеров, Соединенные Штаты имеют возможность в том числе воздействовать на трансатлантические отношения в других вопросах, включая экономику и финансы. В своем стремлении поддерживать союз между США и Западной Европой были последовательны как Б. Клинтон, так и Дж. Буш-младший.

Как и в области экономики, в военно-политической сфере, Западная, а также Центральная и Восточная Европа важны для США в качестве «плацдарма» для проецирования американского влияния на регионы, расположенные ближе к Европе, чем к Америке — Ближний Восток, Россию, Кавказ, Центральную Азию и др. Однако если в годы биполярного противостояния главной проблемой для США в этой связи являлась защита Западной Европы от внешней угрозы, то с начала 1990-х годов основная цель Вашингтона заключалась уже в том, чтобы воспрепятствовать расхождению международных стратегий США и их европейских союзников.

Главным направлением в американской политике сохранения трансатлантического союза после холодной войны было стремле-

³⁸ См., например: Gompert D. America as partner // D. Gompert, S. Larrabee (eds.). Op. cit. P. 150-151.

ние закрепить за НАТО роль главного и приоритетного для всех союзников института безопасности, объединяющего Северную Америку и Западную Европу. Американская администрация предлагала усилия к тому, чтобы сохранить альянс в качестве основы евроатлантической архитектуры безопасности. Это требовало, во-первых, противодействия тенденциям к обретению Западной Европой чрезмерной с точки зрения США автономии в политике безопасности, что могло поставить под вопрос жизнеспособность НАТО как трансатлантического объединения и привести к утрате Соединенными Штатами лидерских позиций в военно-политическом измерении отношений с Западной Европой; во-вторых, действенность НАТО как организации коллективной безопасности зависела от вклада, который каждый из союзников был бы готов внести в достижение общих целей. Поэтому администрации Б. Клинтона и Дж. Буша-мл. стремились обеспечить повышение вклада западноевропейских членов НАТО в поддержание и развитие альянса.

На тактическом уровне при президенте Клинтоне Вашингтон уделял значительное внимание привлечению западноевропейских союзников к общим инициативам в области военной политики и безопасности. Администрация же Дж. Буша-мл. заявила об отказе США от многостороннего подхода в случаях, когда мнение или ресурсы потенциальных партнеров ограничивали бы свободу ее действий, и этим ее политика заметно отличалась от тактики демократов. Поскольку к концу 1990-х годов увеличившийся разрыв между Западной Европой и США в области военных технологий сделал западноевропейских союзников менее полезными в проведении военных операций высокой степени интенсивности, республиканская администрация Дж. Буша-мл. стремилась получить от европейцев политическую поддержку своих военных инициатив, а затем помощь в постконфликтном урегулировании ситуации.

Сталкиваясь с нежеланием ряда западноевропейских государств безусловно поддерживать военные акции США (как это случилось в 2003-2004 гг. в Ираке), администрация Дж. Буша-мл. отказалась от приоритетов поддержания трансатлантического консенсуса. Напротив, президент Буш в 2003-2004 гг. тактически противопоставлял западноевропейские государства — члены НАТО (в первую очередь, Францию и Германию) центрально- и восточноевропейским «новобранцам» Североатлантического

альянса. Не пренебрегая стратегической важностью союза с Европой в области безопасности, на тактическом уровне Вашингтон пытается «структурировать» европейскую опору НАТО вокруг проамериканских членов альянса из ЦВЕ. Повышение веса государств ЦВЕ в НАТО дает Соединенным Штатам дополнительный ресурс влияния на политику альянса в целом, а также на его менее склонных к поддержке американских инициатив западноевропейских участников.

В середине первого десятилетия XXI века американское руководство призывало европейских союзников «вписаться» в превентивную политику США, направленную на противодействие угрозам терроризма и распространения ОМУ. От союзников ожидалось содействие в «глобальной миссии» США на уровне политической и финансовой поддержки американских проектов, а также восстановлении инфраструктуры и выполнении гуманитарных и полицейских функций на территориях, где Соединенные Штаты проводили интенсивные военные операции.