



Хиски Хауккала

Вызов Восточного измерения для внешней политики ЕС¹

Введение

В декабре 2002 года Копенгагенский Европейский Совет достиг соглашения по присоединению десяти новых стран к Европейскому Союзу. Несмотря на заключение, что расширение отражает «беспрецедентное и историческое... стремление народов Европы объединиться в Союз»², настроения были далеки от оптимистических. Эти настроения ожидания и неуверенности происходили отчасти из того факта, что процесс расширения никогда не проходил для Европейского Союза без проблем: он выглядел как «инъекция» иностранного влияния в ЕС. Влияния, имеющего потенциал к разрушению уже налаженных механизмов и соглашений, в пределах как ЕС, так и его государств-членов – будь их шесть, двенадцать или пятнадцать³.

Но в этот раз все выглядело даже мрачнее, чем обычно. Возможно, это объяснялось отсутствием чувства снятия вопроса и ощущения «выполненного задания» для Европейского Союза в Копенгагене вследствие того, что процесс расширения еще далек от окончания. Однако две страны, в настоящее время ведущие

¹ Эта статья ранее была опубликована под названием “New Forms of EU Neighbourhood Policy: The Case of the ‘Eastern Dimension’” в *Yearbook of Finnish Foreign Policy 2003* (Хельсинки: Финский институт международных отношений).

² Выводы председательствующей страны. Копенгагенский Европейский Совет, 13., 12 и 13 декабря 2002 г.

³ Н. Naukkala, Н. Ojanen, “Ulko- ja turvallisuuspolitiikan haasteet” [The Challenges of foreign and security policy], Т. Raumb, Т. Tiilikainen, *Euroopan rajat: Laajentuva Euroopan unioni* [The borders of Europe: The Enlarging European Union] (Хельсинки: Gaudeamus, 2002).

переговоры относительно присоединения, – Болгария и Румыния – вышли из «первой волны» и возвращение их туда в ближайшем будущем – задача, ожидающая Европейский Союз. Но эти две отстающие от интеграции страны ни в коем случае не представляют собой конец текущего этапа расширения. Скорее они являются началом этапа более трудных процессов присоединения таких стран, как Турция и балканские государства. Уже есть обязательство со стороны Европейского Союза, согласно которому все они имеют право на возможное членство в нем при достаточном экономическом, социальном и политическом прогрессе кандидатов. И действительно, в феврале 2003 года ЕС получил заявку на членство от Хорватии – с ожидаемой в скором времени заявкой от Македонии.

Кроме того, расширение отнюдь не единственное испытание, с которым столкнулся Европейский Союз. Вместе с присоединением новых членов – и, по мнению большинства, вследствие этого – Союз занят институциональной реструктуризацией. Евроконвент, который должен представить летом 2003 г. свой проект конституции, и предстоящая межправительственная конференция должны привести Европейский Союз к более простой и согласованной структуре, более эффективному методу принятия решений и усилению демократии. ЕС также наращивает свои возможности во внешней сфере воздействия, развивая свою Общую внешнюю политику и политику безопасности (CFSP), включающую также Европейскую политику безопасности и обороны (ESDP). Это уже заметно в увеличении ответственности ЕС в полицейских операциях по поддержанию мира в Боснии и Македонии.

При таком количестве различных проектов и проблем неудивительно, что возможности Европейского Союза по присоединению большого числа стран вызывают дискуссии по поводу его будущего. Это ставит Союз перед вопросом о том, как сохранить положительный эффект от процесса присоединения новых стран, одновременно предохраняя свою структуру от перегрузки? В данной статье рассматривается один из случаев, когда ЕС придется искать ответы относительно появившегося в результате присоединения новых стран Центральной и Восточной Европы Восточного измерения (ED). В поиске ответов на вопросы, поставленные новыми соседями на Востоке – Белоруссией, Молдовой и Украиной, мы рассмотрим перспективы этого нового измерения, а также исследуем возможности и пределы использования модели развития

Северного измерения Европейского Союза в новых регионах и «измерениях»: возможно ли применение этой модели, и что при этом произойдет с измерением первоначальным?

Возникновение Восточного измерения

Северное измерение образовалось в 1995 году с расширением Европейского Союза на север. Поэтому не удивительно, что нынешнее расширение на восток было расценено как появление нового «Восточного измерения». Этот термин впервые прозвучал в марте 1998 года, когда Польша в своем инициативном заявлении о расширении сотрудничества отметила свою готовность участвовать в развитии подобной политики. Действительно, среди стран-кандидатов именно Польша более всего подтолкнула Европейский Союз к развитию Восточного измерения. До настоящего времени Варшава создала два документа на эту тему: в 2001 году польское Министерство иностранных дел разработало первый⁴, а в следующем, 2002, году Варшава представила *non-paper* о Восточном измерении своим будущим партнерам по ЕС⁵.

И хотя Варшава открыто претендовала на инициативу в формировании Восточного измерения, нынешние государства-члены Европейского Союза тоже не сидели сложа руки. Особую инициативу в формировании новой восточной политики ЕС проявили Великобритания и Швеция. Весной 2002 года британский министр иностранных дел Джек Стро отправил Президенту Европейской комиссии Романо Проди письмо, давшее старт обсуждению так называемой Широкой европейской политики, с помощью которой ЕС пробует найти основу взаимоотношений со своими новыми восточными соседями. За письмом Стро последовало подобное же выступление шведского министра иностранных дел Анны Линдхем. Однако шведское видение вопроса открыло более широкий путь новой политике, предполагающей наличие соседей «от России до Марокко».

⁴ *The Eastern policy of the European Union in the run-up to the EU's enlargement to include the countries of Central and Eastern Europe – Poland's viewpoint* (Варшава: Министерство иностранных дел, 2001).

⁵ *Non-paper* о Восточном измерении, Министерство иностранных дел, Республика Польша, декабрь 2002. Этот документ рассматривался Хиски Хауккалой в *Towards a Union of Dimensions...*, и данная статья будет основываться на этом документе.

Можно задать вопрос, почему энтузиазм нынешних членов Европейского Союза в отношении развития новых инструментов «политики соседства» проявился именно сейчас, на самом пороге расширения. Возможно, потому, что грядущее расширение побудило ЕС к пересмотру отношений с будущими соседями. Однако возможно и то, что сегодняшние государства-члены пытаются взять инициативу в собственные руки и сформировать политику ЕС прежде, чем будущие члены получат возможность полностью участвовать в этом процессе. Это достаточно проблематичный вопрос, так как страны-кандидаты имеют свои собственные национальные интересы и точки зрения и хотят, чтобы Европейский Союз их рассмотрел.

Хотя очевидно, что нынешние государства-члены ЕС заинтересованы в том, чтобы развитие Восточного измерения не вышло из-под контроля – особенно когда это чревато возможным присоединением или обширной финансовой помощью новым соседям. Развитие инициативы в ее текущей стадии не должно выглядеть чрезмерно конфронтационным – в значительной степени потому, что потребность в новых подходах во внешней политике ЕС и внешних отношениях с находящимися на стадии становления новыми соседями очень велика. В результате сам Европейский Союз стремится подтолкнуть будущие государства-члены к развитию этой политики. Именно поэтому Дания, председательствующая в ЕС, обратилась к польскому правительству с просьбой разработать проект будущего Восточного измерения⁶.

Польское видение вопроса было представлено ЕС в неофициальной форме в конце 2002 года. Главное содержание документа сводилось к детальнейшему описанию возможных последствий развития Восточного измерения. Однако важно иметь в виду, что этот документ представляет собой видение лишь одного, хотя и одного из самых важных, будущего государства-члена, и было бы крайне нежелательно рассматривать его как политику всего Европейского Союза⁷.

⁶ *Financial Times*, 28 января 2003.

⁷ Хотя это ни в коем случае не является официальным документом, Польский центр восточных исследований выпустил листовку подобного содержания о Восточном измерении с точки зрения стран «Вышеградской группы»; см.: K. Pełczyńska-Nałęcz, A. Duleba, Z. Poti, V. Votapek, *Eastern Policy of the EU: the Visegrad Countries' Perspective* (Варшава: Центр восточных исследований, февраль 2003 г.). Во всяком случае, официальные документы все еще не дошли до других стран или не были обнародованы.

Документ целиком основан на логике Северного измерения и провозглашает, что новая восточная политика ЕС должна иметь главной целью «отмену существующих границ» со смежными странами (Украина, Белоруссия, Молдова и Россия – в таком порядке) путем помощи и сотрудничества. Эти отношения должны быть основаны как на общих ценностях, так и на общих интересах. Более того, развитие отношений должно основываться на развитии соседями «демократических реформ, уважения прав человека, прав меньшинств и других ценностей, на которые опирается ЕС». Документ также указывает на то, что это одинаково применимо ко всем восточным соседям, без какой-либо дискриминации или предпочтения; этот комментарий, видимо, подразумевает Россию, которой в Европейском Союзе отводится особая роль по сравнению с другими странами⁸.

Восточное измерение предполагает «последовательную» и «всестороннюю» восточную политику Европейского Союза, которая позволяет также индивидуально развиваться отношениям с каждым из восточных соседей без *выведения их окончательной формулы*. Поэтому возможное членство соседей не исключено, но и не рассматривается как само собой разумеющееся. Вместо этого текущее партнерство и Соглашения о сотрудничестве (PCAs) должны быть заменены более независимыми ассоциативными договорами, особенно в случае Молдовы и Украины⁹.

На практическом уровне Польша предлагает Восточное измерение, покоящееся на трех опорах: коллективной (в пределах CFSP и внешних отношений), правительственной (политика государств-членов, как двусторонняя, так и многосторонняя)¹⁰, и неправительственной (вовлечение неправительственных организаций и других неправительственных структур). Использование термина «коллективная опора» несколько неудачно, поскольку он не вполне подходит для описания не только первой, но и других «опор» Европейского Союза. Термин «союзная опора» был бы более точен.

Но это все несущественно. Действительным новшеством Восточного измерения в сравнении с Северным является третья опора, а именно: важная роль в новом измерении

⁸ *Non-paper о Восточном измерении...*

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

неправительственных организаций, поскольку Северное измерение по своей природе остается сугубо межправительственным, базирующимся на отношениях ЕС с Россией и региональных межправительственных советах на Севере. По сравнению с практикой Европейского Союза важная роль, отводимая неправительственным организациям, возможно, отражает несколько отличную культуру Польши, берущую корни в эре окончания холодной войны. В Польше «социальная дипломатия», осуществляемая независимыми неправительственными организациями, – существенное дополнение к официальной внешней политике Польши, и важную роль неправительственных организаций можно видеть и в польском документе по Восточному измерению¹¹.

Согласно ему, необходимые формы сотрудничества с восточными соседями требуют расширения политического диалога, помощи в преобразовании заинтересованных стран, а также развития экономического сотрудничества. В первую очередь, эта цель должна облегчить торговлю и инвестиции, признание рыночной экономики этих стран и их подготовку к членству в ВТО¹², а также возможное создание зоны свободной торговли (ФТА) между Европейским Союзом и его восточными соседями. Главный механизм, через который это может быть достигнуто, – постепенное согласование норм и законодательств соседних стран с наработками Сообщества¹³. Итак, единственное новшество, привнесенное Восточным измерением, – прояснение перспективы возможного развития ЕС. Так или иначе, главные политические цели, юридические обоснования и возможные Зоны свободной торговли (ФТА) уже включены в существующие Соглашения о сотрудничестве (PCAs).

Список проблем, которые призвано решить Восточное измерение, есть пересмотренный список задач Северного измерения. В сферу Восточного измерения попадают три категории задач: помощь в преобразовании заинтересованных стран,

¹¹ Подробнее о «социальной дипломатии» Польши см.: G. Czubek, *Social Diplomacy: The Case of Poland. International activity of Polish NGOs and their dialogue with government* (Warsaw: Stefan Batory Foundation, 2002). Многие из инновационных особенностей Восточного измерения, например, Европейский демократический фонд, описанные в этой статье, фактически были первоначально упомянуты в документе.

¹² Молдова является членом ВТО с 2001 г.

¹³ *Non-paper о Восточном измерении...*

борьба с экологическими проблемами, а также другие проблемы, подпадающие под рубрику правосудия и внутренних дел (включая борьбу с терроризмом). Из всех категорий первая предоставляет наибольшие возможности для инициативы, поскольку документ призывает к учреждению Фонда европейской демократии (или Фонда европейской свободы), который облегчил бы предоставление Союзом помощи смежным странам¹⁴. Идея Фонда демократии отражает вышеупомянутый «социально-дипломатический» аспект польской внешней политики, поскольку это предусматривает ведущую роль неправительственных организаций (польских) в осуществлении политики Европейского Союза. Инициатива, хотя и изложенная в документе, на деле может оказаться трудной для реализации ЕС, поскольку Союзу уже было достаточно трудно привлечь другие межправительственные организации в свою политику посредством Северного измерения. Очень возможно, что попытка привлечь НПО под «зонтик» Восточного измерения может оказаться не по силам как Польше, так и самому Европейскому Союзу.

Адаптация модели Северного измерения для Востока

Само название новой политики предполагает создание Европейским Союзом нового измерения своей политики. Это порождает вопрос: до какой степени уже существующее Северное измерение может служить моделью новой политики?

Анализ вышеупомянутого польского документа показывает, что основные задачи Восточного измерения, поставленные к настоящему моменту, не содержат в себе серьезных расхождений с задачами Северного измерения. Вопросы, связанные с контролем перемещения внешней границы Европейского Союза, наряду с проблемой улучшения окружающей среды и роста «положительной взаимозависимости» между ЕС и его соседями, родственны для обоих измерений. Таким образом, на концептуальном уровне нет никаких препятствий для использования Северного измерения как модели для развития сотрудничества с новыми соседями.

Однако на практическом уровне проблемы растут. Одной из центральных задач Северного измерения – и в то же время одним из труднейших препятствий на пути осуществления

¹⁴ Там же.

этих задач – является координация институциональной сети, которая взрывными темпами выросла в Северной Европе. Накопилось такое множество различных советов и региональных организаций, что теперь регион изобилует институтами, дублирующими свои функции. В отчете норвежского Министерства иностранных дел указывается, к примеру, что деятельность региональных организаций зачастую неэффективна, а ресурсы расходуются различными организациями на многократное решение одних и тех же вопросов¹⁵.

В случае Восточного измерения проблема несколько другая. В целом регион располагает немногими международными организациями, сосредоточенными на международном сотрудничестве. После расширения он будет обладать еще меньшим количеством организаций, членами которых могли бы быть страны Европейского Союза и их новые соседи. Единственный орган, который возможно рассматривать в качестве подобной организации, – это Организация черноморского экономического сотрудничества (BSEC), которая по своей природе является региональной организацией, подобной Совету государств Балтийского моря (CBSS) на Севере. Она, тем не менее, включает в себя не все государства региона: Белоруссия, например, не является членом данной организации. Кроме того, несмотря на свою десятилетнюю историю, организация до сих пор не смогла продемонстрировать никакого реального влияния. Основа ее финансирования довольно шатка и в значительной степени основана на вкладах Греции и Турции. Помимо всего прочего, организация имеет весьма слабую связь с Европейским Союзом, поскольку Еврокомиссия опасается создавать с ней постоянные институциональные связи, предпочитая иметь дело с учреждениями, созданными специально для этой цели¹⁶.

¹⁵ A. Mariussen, H. Aalbu, M. Brandt, *Regional Organizations in the North* (Осло: Министерство иностранных дел Королевства Норвегии, 2000). См. также Н. Moroff, "The EU's Northern Soft Security Policy: Emergence and Effectiveness", *European Soft Security Policies: The Northern Dimension*. Программа CFSP по Северному измерению No. 17 (Хельсинки и Берлин: Финский институт международных отношений и Институт европейской политики, 2002).

¹⁶ M. Emerson, M. Vahl, "Europe and the Black Sea – Model Regionalism, *Prêt-à-porter*", Т. Adams, L. Mee, M. Vahl, *Europe's Black Sea Dimension* (Брюссель и Афины: Центр исследования европейской политики и Международный черноморский исследовательский центр).

При наличии немногочисленных многосторонних организаций сеть двусторонних соглашений по региональному сотрудничеству достаточно плотна. Польша, например, в частности, заключила соглашения с Белоруссией, Грузией, Молдовой, Россией и Украиной. Другие страны-кандидаты также имеют подобные соглашения. Это сотрудничество, однако, зачастую оказывается проблематичным: соглашения нередко представляют собой не более чем пустые слова ввиду недостатка финансирования и слабости региональных административных структур. Хорошим примером этому являются несколько еврообластей¹⁷ региона, которые, несмотря на все приложенные усилия, не смогли повторить успех подобных западноевропейских моделей.

Проблемы, являющиеся особенно актуальными для большинства стран, которым предстоит стать новыми соседями Европейского Союза, представляют собой не весьма ободряющую картину возможностей этих стран для участия в выполнении требований политической линии Северного измерения. Зачастую вопросы власти и ответственности все еще в значительной степени не решены в пределах этих стран, и время скорее поглощается внутренней бюрократической борьбой, чем развитием и выполнением проектов. А рост интереса к ним Европейского Союза и, вероятно, также возможность обильного финансирования с его стороны едва ли служили сокращению этих проблем. Результатом этого может стать еще более напряженная ситуация и чрезмерно раздутая бюрократия в странах, пытающихся получить долю финансирования ЕС.

Одним из факторов, объясняющим проблемы Восточного измерения в сфере международного сотрудничества, по сравнению с Северным измерением, является относительная бедность стран-партнеров данного региона. На территории Северного измерения располагаются богатые государства-члены Европейского Союза, которые способны вкладывать собственные ресурсы в развитие проблематичных соседних регионов. В рамках Северного измерения Швеция и Финляндия особенно активно финансировали сотрудничество – Финляндия в контексте своей региональной стратегии и

¹⁷ Регион имеет 4 еврообласти: Балтика (1998; Дания, Латвия, Литва, Польша, Россия, Швеция); Буг (1995; Белоруссия, Польша, Украина); Карпатия (1993; Венгрия, Польша, Румыния, Словакия, Украина) и Неман (1997; Белоруссия, Литва, Польша, Россия).

Швеция в рамках своего Балтийского миллиардного фонда (Baltic Billion Fund)¹⁸. Норвегия и Дания также сделали существенные вклады.

На территории Восточного измерения ситуация иная. Партнеры по обе стороны будущей внешней границы ЕС будут слабы экономически, так что потребность в ресурсах будет велика и со стороны Европейского Союза. Например, новые государства-члены столкнутся с серьезными трудностями в развитии собственной базовой инфраструктуры и едва ли будут иметь возможность высвобождения существенных финансовых ресурсов для оказания помощи восточным соседям ЕС.

Дефицит фондов означает, что проблема доступности ресурсов Европейского Союза для финансирования Восточного измерения даже более ярко выражена, чем это было в случае Северного измерения. В дальнейшем Восточное измерение, вероятно, будет также включать сильный регионально- и структурно-политический элемент, который был исключен из Северного измерения в соответствии с сознательной стратегией маркетинга Финляндии. Польский документ и в самом деле не уклоняется от этого вопроса, упоминая, что Восточное измерение должно также оказать помощь в создании такой базовой инфраструктуры, как автодороги и железнодорожное сообщение, а также контрольно-пропускные пограничные пункты в новых пограничных областях¹⁹.

Очевидно, что с появлением Восточного измерения борьба за финансовые ресурсы Европейского Союза усилится. Хотя Польша, например, официально утверждает, что Восточное и Северное измерение будут дополнять друг друга и между ними не будет борьбы²⁰, однако, когда речь заходит о деньгах, это звучит не столь уверенно. Поэтому, хотя польское требование об увеличении ассигнований TACIS (Программа содействия развитию связей между ЕС и странами СНГ) поначалу было оценено положительно с точки зрения Финляндии и

¹⁸ С 1990 года Финляндия вложила более 1 миллиарда евро в соседние регионы через свою региональную программу сотрудничества. Швеция, кроме всего прочего, провела две программы Балтийского миллиардного фонда. Первая охватила 1996-1998 гг.; вторая еще продолжается и завершится в конце 2003 г. Только через одни эти программы Швеция направила почти 250 миллионов евро в соседние регионы.

¹⁹ *Non-paper о Восточном измерении...*

²⁰ Это открыто заявлено в неофициальном документе.

Северного измерения, нет сомнения, что с точки зрения Польши и других новых государств-членов финансирование должно быть нацелено в куда более южные, чем предполагали Финляндия и Швеция, регионы. Более того, программы, работающие на восточных границах ЕС, не будут ни в коем случае единственными «измерениями» в Союзе. И Северному, и Восточному измерениям придется соперничать в борьбе за финансовые ресурсы с соседними регионами Европейского Союза – Балканами и особенно средиземноморским регионом, а потенциально – еще и с Африкой, Кавказом и даже Ближним Востоком. Это соревнование будет жестким, и нет никаких сомнений, что Восточное измерение преуспеет в нем больше, чем смогло это сделать Северное измерение до настоящего времени.

Независимо от этих потенциальных проблем, спрос на политику по модели Северного измерения существует также и на востоке. Во-первых, трудности в значительной степени схожи. Во-вторых, Восточное измерение смогло бы ответить даже на потребность в гибкости, выраженной Польшей в ее документе. Грандиозные политические программы, ясно сформулированные в верхних эшелонах Европейского Союза, зачастую стремятся рассматривать большую группу стран как единый блок; напротив, Восточное измерение могло бы дать шанс составить индивидуализированную, конкретную программу для каждой страны.

Прямое применение модели Северного измерения, однако, усложнит проблему до принципиального уровня. Восточное измерение, построенное исключительно в соответствии с Северным измерением, не будет удовлетворять новых соседей, так как оно не включает членство в Европейском Союзе. Как говорилось ранее, польский документ стремится рассматривать эту модель с той позиции, что «конечная формула» отношений еще не выведена²¹. Однако, если ЕС окажется

²¹ Романо Проди также сделал подобные замечания. Например, в его речи в декабре 2002 г. он предложил «круг друзей» вокруг расширенного ЕС, где ни одна страна, удовлетворяющая копенгагенским критериям, не была бы лишена перспективы членства. Перспектива, однако, не переросла бы в обещание возможного присоединения. См.: R. Prodi, *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*. Речь в “Peace, Security and Stability – International Dialogue and the Role of the EU”, Шестая Мировая конференция ESCO, Брюссель, 5-6 декабря 2002 г. http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/619|0|RAPID&lg=EN&display=. Загружено 25 декабря 2003 г.

неспособным выбрать четкую позицию по этой проблеме, остается возможность, что его восточную политику ожидает такой же холодный прием, какой получила Общая стратегия на Украине в декабре 1999 года.

Европейский Союз сталкивается со сложной дилеммой. Его текущее расширение едва ли станет последним. Расширение, однако, тоже не может продолжаться бесконечно. Таким образом, возникает вопрос о том, являются ли новые восточные соседи кандидатами на членство в ЕС. Прежде всего, следует отметить, что с тех пор, как Турция стала страной-кандидатом, ЕС не имеет никаких оснований для отказа Белоруссии, Молдове, Украине и даже России в праве стать частью Объединенной Европы, если они того захотят.

Являются ли новые соседи серьезными кандидатами на членство и имеют ли они на то основание – это две совершенно различных проблемы. Это не означает, однако, что Европейский Союз может умыть руки в этом вопросе. Отчасти это происходит в силу того факта, что желание присоединиться к ЕС достаточно сильно: на основе обзоров, проведенных, к примеру, в апреле 2000 года, присоединение к ЕС получило поддержку 47% населения в Молдове, 61% – на Украине, и 55% – в Белоруссии²². В то время как эти надежды на членство, очевидно, не отражают реалистического понимания Европейской интеграции, проблема, стоящая перед Европейским Союзом, ясна: в этих странах нет недостатка в надеждах и ожиданиях, на которые ЕС должен суметь так или иначе ответить. Ужесточение иммиграционной политики при укреплении внешних границ не может быть единственным ответом, ибо события 11 сентября 2001 года уже научили нас, что никакое государство не может защитить себя от беспорядков за его границами.

Заключение

В будущем Европейский Союз будет нуждаться в такой новой политике отношений с соседями, которая поможет

²² S. White, I. McAllister, M. Light, "Enlargement and the New Outsiders", *Journal of Common Market Studies*. № 40 (1), 2002 г. – С. 143. Другой небезынтересной вещью в обзоре является то, что 25-30 % затруднились дать ответ. Сильная оппозиция членству в ЕС в Молдове отсутствовала – всего 2 % против, на Украине – 5 %.

решить задачу, где пройдут внешние границы ЕС. В то же время ЕС должен избежать искушения строить отношения с новыми соседями по старым принципам, прикрываясь Общей политикой. Поскольку даже поверхностный взгляд на новых восточных соседей ясно дает понять, что каждый из новых соседей предлагает Европейскому Союзу свой собственный вариант сотрудничества. В будущем это приведет к более дифференцированной политике ЕС. Сведение всех стран к единой модели партнерства и Соглашений о сотрудничестве больше не будет работать. Европейский Союз должен приспособиться и стать еще более гибким: изменения, происходящие в соседних странах, должны постоянно отслеживаться, а политике надлежит адаптироваться к изменяющимся обстоятельствам. Кроме того, одного простого реагирования будет недостаточно: ЕС должен стремиться брать инициативу на себя.

Новое Восточное измерение могло бы стать ответом на некоторые из этих проблем. Будучи открытым, то есть не исключая возможности присоединения к ЕС, оно могло бы предложить новым восточным соседям политические перспективы, которые поощряли бы их к продолжению болезненных внутренних реформ и преобразований. Будучи также достаточно гибким, оно может позволить создать политику, основанную на дифференцировании каждого соседа. Функционируя таким образом, Восточное измерение могло бы даже достаточно искусно помочь Европейскому Союзу ответить на изменяющиеся обстоятельства в его окружении на востоке.

Поэтому, по крайней мере, на бумаге, Восточное измерение, казалось бы, открывает новые интересные возможности для Европейского Союза. Другой вопрос, что именно будет означать для перспектив общей и последовательной Европейской внешней политики такое «разрастание измерений» и что произойдет с первоначальным Северным измерением в результате этой растущей борьбы. Первый вопрос апеллирует к солидарности и готовности каждого государства-члена подтвердить существование общей Европейской картины и воздержаться от проведения узкой частной политики в ущерб общей. В худшем случае деление на «измерения» может закончиться вырождением Европейской внешней политики в бесконечные мелкие денежные ссоры. Но при благоразумном подходе такое деление порождает здоровый плюрализм во

внешних сношениях Европейского Союза, учитывающих все интересы и «измерения».

Последующие перспективы могут быть не настолько ясными. По словам Катажины Пелчиньской-Наленч, новые восточные соседи слишком «неустойчивы и непредсказуемы» в ближайшем будущем²³. Поэтому, в сравнении с находящимся на стадии становления Восточным измерением, Северное измерение кажется истинным морем спокойствия. Россия и, главным образом, северо-западные части страны, особенно при президенте Путине, доказали свою устойчивость и предсказуемость. Но на деле отсутствие динамики, особенно во внутренних реформах, создает иногда куда больше проблем для ЕС, чем любая чрезмерная изменчивость в стране. Поэтому в будущем Северное измерение может потерпеть неудачу именно по той причине, что этот регион постоянно оставался стабильным и относительно спокойным. В таком случае может оказаться затруднительным предотвратить в будущем утрату Северным измерением позиций в повестке дня Европейского Союза ввиду нарастания важности и значимости более активных соседей на востоке и юге.

С английского перевел А. Горлов
(перевод неавторизованный)

²³ K. Pełczyńska-Nałęcz, A. Duleba, Z. Poti, V. Votapek, *Eastern Policy of the EU...* p. 30.