



Пертти Юенниemi

Два измерения Европейского Союза: северное и восточное

Импульс к освобождению

Окончание холодной войны во многом способствовало развитию нового мышления в отношении будущего Европы. Это ощущалось повсюду, но особенно близко к сердцу все многоголосие идей о переустройстве политического пространства на пути к большей открытости и плюрализму было воспринято на севере Европы. Данный процесс начался в первой половине 1990-х гг., когда Балтийский регион стал видиться по-новому – не как некий водораздел, а как область соприкосновения и взаимопонимания; эта тенденция сразу же распространилась на регион Баренцева моря, а кульминацию свою нашла в финском предложении о создании так называемого «северного измерения» (СИ), призванного охватить весь север Европы.

По-видимому, аналогичный и еще более важный процесс происходит в настоящее время и в другой части Европы. Попытка преодоления целого ряда территориальных границ и психологических барьеров с помощью подобного же программного подхода будет сулить успех, если Польше удастся заручиться поддержкой для своего плана создания «восточного измерения» со стороны ближайших соседей и ЕС. К этому, во всяком случае, стремится Польша. В июне 2001 г. был оглашен документ, обрисовывающий контуры «восточной политики» Союза, а в январе 2003 г. Польша распространила менее официальный меморандум на ту же тему. Не так давно министр иностранных дел Польши Цимошевич еще раз уточнил позицию своей страны в этом вопросе, а концепция «восточного измерения» подверглась широкому обсуждению

на конференции, проведенной Фондом Стефана Батория в Варшаве в феврале 2003 г.

Предложение о создании «восточного измерения» (ВИ) во многом смоделировано по образцу «северной» концепции. По мнению поляков, два этих измерения по своему характеру существенно дополняют друг друга. Действительно, у двух концепций есть немало общих черт. Прежде всего, цель «восточного измерения» – как и «северного» – состоит в размытии водоразделов между странами-участниками ЕС и странами, в него не входящими. В польском меморандуме говорится, что восточная политика ЕС должна ставить своей главной задачей уничтожение существующего размежевания посредством оказания помощи соседним странам и более тесного с ними сотрудничества. Меморандум также призывает к созданию более сбалансированной и адекватной основы для политики в отношениях между ЕС и Беларусью, Молдовой, Россией, а также Украиной. Более того, авторы меморандума видят цель проекта в том, чтобы концепция «восточного измерения» стала планом действий, аналогичным тому, что был разработан в случае СИ.

Но так ли уж преуспела концепция «северного измерения» в генерировании того импульса к освобождению, о котором она так радела в самом начале, и этот ли импульс к освобождению хотят сейчас получить с помощью «восточного измерения», внедрив его в совсем ином пограничье и в во многом иной части Европы? Автор предлагаемой вашему вниманию статьи считает, что отвечать на каждый из этих вопросов следует с большой осторожностью. Он полагает, что по целому ряду причин СИ не оправдало всех первоначально возлагавшихся на него надежд. Попытки добиться освобождения не всегда заканчивались успехом, а сама идея «восточного измерения» при ближайшем рассмотрении во многом расходится с концепцией «северного измерения». Последняя строилась исходя из иного видения будущей Европы, и ожидания, связанные с ней, были изначально куда более скромными.

Северная арена

Концепция «северного измерения» уже в течение достаточно долгого времени является составной частью официальной политики Союза, в связи с чем на свет успело появиться много программных документов, были проведены совещания

на высоком уровне и разработано значительное число проектов, связанных с севером Европы. Инициатива, первоначально предпринятая Финляндией в 1997 г., распространилась далеко за пределы Крайнего Севера. Ее цели, а точнее одна из ее задач, состояли в том, чтобы новый «символ Севера» стал представительской структурой и региональным режимом, способствующим созданию общности и единства путем устранения прежних водоразделов, – режимом, который влиял бы на отношения между Союзом и его северными странами-участниками, с одной стороны, и Россией, Исландией и Норвегией – странами, не подавшими просьбу о принятии их в Союз, – с другой. Нео-Север, подразумеваемый в инициативе, представляет собой арену для совместных действий тех, кто уже вступил в Союз, тех, кто находится на пути к этому, и тех, кто остается за его рамками. В сущности, проект регулирует отношения между ними, выступая в роли своего рода посредника; цель его состоит в том, чтобы взаимоотношения между сторонами приобрели более или менее эгалитарный характер с помощью диалога, который касался бы поиска решений общих проблем и вносил бы свой вклад в то, что Кристиансен, Петито и Тонра в свое время определили как «размытость» ЕС, – затушеванная укоренившиеся разногласия¹.

В целом суть концепции СИ – это создание внутрирегиональных структур, децентрализованные паттерны управления, размытость границ и становление единого политического пространства. Иными словами, ее авторы мирятся с появлением весьма неорганизованного политического ландшафта. С одной стороны, СИ предлагает нам своего рода призму, глядя сквозь которую, можно было бы понять, почему северная Европа все больше и больше напоминает – если нанести на карту все транснациональные группировки, еврорегионы и т. д. – «блюдо с макаронами»; с другой стороны, СИ дает возможность более глубокого видения того, каким может оказаться в будущем политический ландшафт региона.

Сказанное справедливо, поскольку данная концепция рассматривает вопрос о неизбежности установившихся границ без какого-либо пиетета. Суть одного из положений СИ состоит в усилении позиций северной Европы путем превра-

¹ T. Christiansen, F. Petito, B. Tonra, *Fuzzy Politics Around Fuzzy Borders: The European Union's Near Abroad* // "Cooperation and Conflict", Vol. 35, No. 4, p. 417–431.

щения ее в авангард будущей Европы, Европы, регионализированной по многим направлениям, где основополагающим принципом будет именно регионализация. Концепция оказалась полезной – своим утверждением о Севере как о третьей части Европы – в деле преодоления довольно глубокого раскола континента, порожденного «холодной войной», и четкого его деления на Восток и Запад, в известной степени затронувшего и северную Европу.

У данной инициативы есть и иные заслуги – она создает повод для встреч как представителей стран-участниц ЕС, так и стран, остающихся за его пределами. Особенно это касается России, чей голос становится более слышимым в контексте диалога, связанного, помимо всего прочего, и с будущим самого ЕС (другое дело, что, хотя у России и есть кое-какие свои взгляды, она почти никогда не озвучивала их в связи с СИ). Более того, СИ предъявляет ряд требований и к собственно ЕС. Это касается, например, вопросов, связанных с необходимостью покончить с жесткой структурой принципов, порождающих, помимо всего прочего, четкое деление на «инсайдеров» и «аутсайдеров», равно как и размежевание между внутренними делами Союза и его внешними сношениями. Наконец, инициатива как бы предлагает Союзу вернуться к принципу большей «горизонтальности».

Политика мира

Можно также утверждать, что, в отличие от многих других подходов, имеющих в инструментарии Союза и применяемых в отношении таких близлежащих регионов, как Калининградская область, концепция СИ содержит хотя бы некоторые элементы «политики мира». Как уже отмечалось Эско Антола, «эта роль ЕС принимается «северным измерением» весьма близко к сердцу»². Начнем с того, что инициатива не предполагает, что достижения Союза в деле обеспечения мира являются чем-то уникальным, и не исходит из этого предположения. Если взглянуть на данный вопрос через призму СИ, то эти достижения окажутся приложимы не только к самому ЕС, но и к его внутренней сфере: распространять их крайне

² A. Esko, *The Presence of the European Union in the North* // H. Haukkala (ed.), *The Northern Dimension and the Baltic Sea Region in the Light of New Regionalism*, Turku: Jean Monnet Unit of the University of Turku, 1999, p. 87.

необходимо и на его ближайших соседей. И в этом мы находим свидетельство очень важного сдвига в точках зрения. Вместо того чтобы замыкаться в себе и рассматривать внутреннюю и внешнюю сферы как нечто качественно отличное, Союз может теперь, в эру после окончания «холодной войны», обрести большой успех, используя свои достижения в политике мира в более широком контексте, распространив их на окружающие его страны.

В этой связи должны применяться подходы, основанные не только на жестком разграничении и исключении – например, на защите ЕС от всех внешних нападений. Вместо того чтобы рассматривать внутреннюю сферу как зону порядка, а сферу внешнюю – как обитель грозящего хаоса со всеми неизбежными бедами, которые надо держать на солидном расстоянии от Союза, следует проводить политику, основанную на упреждении и разделении ответственности. Вместо того чтобы видеть свою цель исключительно в регулировании внешних рисков и негативных факторов, дабы те не распространились на ЕС, Союз призывается нести вовне благополучие и процветание, а отсюда и стабильность, распространяя их на более широкой основе.

Что не было выполнено

Первоидея СИ заключала в себе довольно много нововведений. Было их такое множество, что всему начинанию едва удалось выжить (поскольку встретило оно не только поддержку, но и значительное сопротивление). Концепции удалось справиться с большим числом разнообразных проблем, чем любой другой из всех возможных, и добилаь она этого двумя путями: во-первых, представляя целый ряд задач менее трудными и более выполнимыми, чем на самом деле, и, во-вторых, открывая новые возможности для решения оных. Будучи менее регламентированной, чем многие другие инициативы, СИ также предлагает «аутсайдерам» возможность быть услышанными в вопросах формулирования и проведения политики ЕС.

Тем не менее, следует также учитывать, что СИ так и не удалось полностью порвать с более традиционными понятиями, характеризовавшими период холодной войны. Слишком часто приходилось ему идти на компромисс и подчиняться самым разным геополитическим и «реалистичес-

ким» представлениям, например, концептуализации, исходившей из «необходимости» сохранять четкие разграничения между «нами» и «ими», и так было с первого дня существования СИ. Эгалитарным чаяниям и идее о размывании границ так и не суждено было осуществиться в той степени, как это, может быть, мыслилось первоначально. По словам Кристофера Браунинга, в некоторых случаях действия, предпринимавшиеся в рамках данной инициативы, могли даже приводить к тому, что «мир, который они были призваны изменить, получал как бы «второе дыхание»³. Попытка разрушить традиционное и прискорбное представление «свой-чужой», как бы похвальна она ни была, по его словам, оказалась весьма трудно осуществимой. СИ, безусловно, живо, оно действует, но некоторые из самых далеко идущих чаяний, связанных с этой инициативой, увенчались лишь весьма скромным успехом, а кое-какие из них, возможно, были и вовсе почти что преданы забвению.

Формирование политики Союза

«Восточное измерение» все еще пребывает в младенчестве, и его следует рассматривать скорее как польское предложение, нежели как идею, успевшую привлечь к себе значительное внимание и оказавшуюся в центре широкой и оживленной дискуссии. Тем не менее, кое-какие контуры этого предложения вырисовываются сегодня уже достаточно четко.

Хотя концепция ВИ и вдохновлялась примером СИ, разделяя с ней тенденцию избегать особо острых углов и камней преткновения, а кое в чем и воспроизводя идеи, первоначально отработанные в контексте СИ, разница между двумя концепциями очевидна. Прежде всего, сама «восточность» ВИ не позволяет ей – да это и не входило в задачу его создателей – шагнуть за рамки водораздела «свой-чужой» подобно тому, как это делается в случае с СИ. Термин «Восток» применяется в контексте ВИ исключительно по отношению к не-членам ЕС, и к Польше он не относится. Иными словами, «восточность» не предлагается авторами концепции как некая платформа единства, которая сможет свести воедино как членов, так и не-чле-

³ C.S. Browning, *The Region-Building Approach Revisited: The Continued Othering of Russia in Discourses of Region-Building in the European North // "Geopolitics"*, Vol. 8, No. 1, p. 48.

нов Союза, предоставив им более или менее равные права и объединив их в области инициативы, в результате чего все они получили бы равный статус и одинаковый идентитет в контексте европейского строительства. Скорее напротив: концепция внедряет и затем акцентирует идею об изначальном водоразделе между участниками будущей игры.

Как следствие, не предполагается проведение никаких совместных форумов (подобных встречам министров иностранных дел стран «северного измерения»). Использование понятия «восточность» в данном плане выглядит более традиционным и отличным от понимания термина «северность», сильнее ориентированного на общность и единство интересов. Рамки понятия «Восток» в ВИ менее широки; это понятие не подразумевает наличия «партнеров», наделенных правом присутствовать за общим столом, где будут обсуждаться ключевые внутренние проблемы ЕС. В сущности, ВИ выглядит так, будто главная его задача – экспорт готовой продукции в виде уже сформулированной и одобренной политики. Эффективность ВИ ставится в слишком большую зависимость от успешности внутренних реформ в Беларуси, Молдове, Украине и России; кроме того, по словам польского министра иностранных дел Цимошевича, она будет обусловлена еще и тем, «насколько их ценности и внешняя политика приблизятся к тому, что свойственно ЕС». Концепция, следовательно, наделяет Польшу – а в более широком смысле и ЕС – идентитетом, подразумевающим благотворительность и благожелательство, хотя предлагаются в ней лишь переговоры (а не диалог), причем на условиях, не подлежащих обсуждению и продиктованных подходами, практикуемыми внутри ЕС.

Можно также отметить, что нововведенческие мотивы в ВИ отнюдь не приоритетны. По своему характеру предложение довольно статично; региональности как основополагающему принципу, паттернам децентрализованного управления или созданию наднационального политического пространства, устраняющего традиционное размежевание Европы по линии «Восток-Запад», концепция уделяет куда меньше внимания, чем СИ. В целом «восточное измерение» не ставит перед собой целью создание региональной структуры, обладающей собственным внутренним динамизмом – тем динамизмом, который влияет и воздействует на Союз в целом. То есть можно сказать, что момент «измерительности» отражен в ВИ весьма слабо. Вместо того, чтобы говорить о «восточном измерении»,

авторам концепции, может быть, следовало бы оповестить нас о некоей политике добрососедства, служащей в основном интересам Польши и ее соседей, не вошедших в Союз, в общем контексте ситуации, которая возникнет после его расширения.

Тем не менее, необходимо отметить, что в польском предложении затрагивается целый ряд совершенно уместных вопросов. Оно представляет собой вполне законный акт, отражающий стремление Польши к конструктивному участию в политике Союза, проводимой им в новых и сложных условиях, хотя это и не означает, что польской инициативе суждено с легкостью и без проблем стать одним из пунктов программы ЕС. Совершенно напротив. Препятствия, которые предстоит расчистить, будут бесчисленны, ЕС же, как представляется, скорее озабочен тем, чтобы политикой «огораживания» не допустить распространения различных социальных зол, чем использованием возможностей, открывшихся перед ним с окончанием «холодной войны». Польская инициатива связана с существованием своего рода постсоветского пространства и нацелена на страны, с которыми, возможно, придется разбираться по отдельности ввиду того, что все они отличаются друг от друга как по характеру и статусу, так и по стоящим перед ними проблемам. Но зачем тогда нужна четкая политика, которая втиснет их все в общие прагматичные рамки?

Можно также указать на то, что стимулы к принятию новых членов внутри Союза в значительной степени отличаются сейчас от тех, с которыми ЕС столкнулся в Балтийском регионе и на севере Европы в первоначальный период после окончания «холодной войны». Там в СИ могли видеть плацдарм для грядущего расширения Союза. Едва ли это можно сказать о ВИ. Еще одна трудность состоит в том, что число людей, готовых проголосовать за поддержку ВИ, не столь велико, как в случае СИ, и стимулы к оформлению восточной политики, которая шла бы в русле польского предложения, остаются для Брюсселя весьма скромными. Перед Брюсселем, безусловно, стоит целый сонм куда более острых проблем, и его восприимчивость к освободительным идеям, как полагают многие, резко снизилась по сравнению с ситуацией первых лет после окончания «холодной войны».

Будущая Европа

Что же касается более фундаментальных вопросов, то ВИ и СИ, по-видимому, несколько отличаются друг от друга в том, какой образный ряд связан в представлении их авторов с будущей конфигурацией Европы. Включив региональное строительство и создание наднациональных структур в число своих главнейших приоритетов, СИ выступает за реконцептуализацию вопроса о европейском политическом пространстве. Оно ратует за «созвездия», которые несли бы пользу маргинальным областям, подобных тем, что есть и на европейском севере, позволив им стать местом встреч, пограничьем, подлежащим исследованию, и контактными зонами, а не просто существовать в качестве далеких окраин. Видение, стоящее за этой идеей, подразумевает создание «Европы олимпийских колец» в противовес более традиционным представлениям об империи, подобной «Европе концентрических окружностей»⁴. В контексте такого видения представляется вполне логичным, что во внутренний круг получают доступ и «аутсайдеры»; более того, они в него активно вовлекаются. В них нуждаются как в настоящих партнерах, т. е. участниках игры, которым следует предоставить конституционные права и право влиять на политику. Их активное содействие нужно и для того, чтобы более многоцентричная и менее ориентированная на вопросы безопасности Европа стала, наконец, реальностью.

Что же касается ВИ, то оно, как представляется, основано на несколько иной логике. Эта концепция исходит из представлений о более иерархичной и концентрической Европе, которой приходится бороться с ситуацией, порожденной разномастностью ее окраин. Основная задача ВИ – сглаживать чересчур резкие разногласия и перепады уровней, а также нейтрализовывать попытки дискриминации; но при всем том, когда речь заходит о сути инициативы, роль, которую предстоит сыграть в ее контексте «аутсайдерам», выглядит довольно-таки скромной. Статуса «партнеров» они не получают.

Примечательно, что страны, на которые эта концепция, собственно, и ориентирована, видятся ее авторам как источники тех самых проблем, что в первую очередь и дают осно-

⁴ Относительно этих конфигураций см. C.S. Browning, а также: S. Medvedev, *Russia's Futures: Implications for the EU, the North and the Baltic Region*, Kauhava: the Finnish Institute for International Affairs, 2000, и P. Joenniemi, *Kaliningrad, Borders and the Figure of Europe* // J. Baxendale, S. Dewar, D. Gowan (eds.), *The EU & Kaliningrad*, London: The Federal Trust, 2000, p. 157–206.

вание для «измерительного» подхода. Тем не менее, они написаны такими красками, что создается впечатление о слишком сильном их отличии от «нас», не позволяющем предоставить им равный с «нами» статус. Им не надо противостоять, их не нужно сдерживать – но, как отметил Браунинг в несколько иной связи, их следует цивилизовать⁵. Вместо того чтобы с самого начала наделять эти страны сколь-нибудь значимой ролью, все силы прикладываются к тому, чтобы повлиять на «аутсайдеров» с помощью намеков, что такую роль они получают в качестве конечного продукта в процессе, который начнется, если только «аутсайдеры» согласятся с правилами игры и станут в ней участвовать.

В целом, как нам кажется, концепция ВИ не во всем соответствует чаяниям об отмене границ, что подразумевалось, по крайней мере первоначально, в доктрине СИ. Кроме того, ВИ, хотя и собирается принимать во внимание существующие между странами различия, делает это более осторожно, не пытаясь взламывать столь безусловные в прошлом границы, чтобы хоть каким-то образом повлиять на процесс складывания общего политического пространства и – в более принципиальном плане – общей конфигурации будущей Европы. Цели ВИ – и в этом она во многом сходна с СИ – состоят в том, чтобы противостоять маргинализации дальних уголков европейской сцены, но авторы первой концепции более склонны опираться на представления о европейской конфигурации в ее нынешнем виде, нежели строить планы коренных преобразований на перспективу.

С английского перевел А. Юрыасовский
(перевод неавторизованный)

⁵ C.S. Browning, там же, p. 55.