



Джеффри Мартин

### Присутствие ЕС в неевропейских странах, входящих в Содружество<sup>1</sup>

Начиная с мая 2004 г., ЕС будет включать в себя 25 стран с населением около 500 млн. человек. Расширение союза серьезным образом скажется на политической, экономической и социальной обстановке внутри ЕС, но этим дело не ограничится: подвергнутся пересмотру и международные связи ЕС, причем в глобальном масштабе. Удивительно, что, хотя ЕС в его нынешнем виде и поддерживает многочисленные далеко идущие связи как с отдельными государствами, так и с международными организациями, вплоть до сего года связи союза с Содружеством не были формально структурированы ни по одному из направлений. Развитие и интенсификация этих отношений представляют собой очень важную задачу, особенно принимая во внимание, что три страны из состава Содружества, насчитывающего 54 члена, станут теперь частью ЕС (помимо Великобритании, к нему присоединяются в качестве полноправных членом Кипр и Мальта). Содруеству, несомненно, предстоит выполнять определенную роль в деле развития или усиления международных связей ЕС всякий раз, когда союз выступит с подобными инициативами, что стало особенно очевидно в свете провала переговоров о мировой торговле, состоявшихся в Канкуне, а также тех проблем, которые несет с собой расширение ЕС.

Для стран, вступающих в союз, влияние и связи, которыми он располагает в мире, безусловно, окажутся полезными, поскольку помогут им усилить свою политическую значимость на международной арене, одновременно укрепив и

---

<sup>1</sup> Содружество (англ. Commonwealth) — объединение, в которое входят Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и многие ее бывшие доминионы и колонии.

торговые отношения в глобальном масштабе. Для рядовых граждан ожидаемый экономический рост будет означать рост занятости – так, одни только институты ЕС создадут для них значительные возможности трудоустройства как внутри их собственных стран, так и в Брюсселе и Страсбурге. Но не следует упускать из виду, что многие агитационные кампании в пользу присоединения к ЕС, которые велись в странах, ныне в него вступающих, были сфокусированы не только на экономических преимуществах членства в ЕС, но и на повышении общего уровня безопасности, с этим членством связанным. Для некоторых из этих стран данные соображения в свое время оказались побудительным мотивом для вступления в НАТО. Тем не менее, европейский континент в целом все еще не достиг полной стабильности отношений как внутри национальных государств, его составляющих, так и между ними самими. Помимо членов Содружества Независимых Государств, в будущей стабильности на европейском континенте заинтересованы балканские страны и страны Кавказа, страны Нордической группы и сам ЕС, и свой вклад в достижение этой цели предстоит сделать всем заинтересованным сторонам. Благодаря этому общественный интерес в известной степени сосредоточился на проблемах континента. Но вопросы торговли, обороны и безопасности не ограничиваются сегодня узкими рамками одного континента; они все более глобализируются, что, в частности, ведет к развитию у ЕС его внешних сношений с отдельными странами и международными группировками по всему миру.

Эти связи развивались по мере того, как страны-участники ЕС делегировали ему все больше полномочий в различных областях политики. Так, в качестве торгового блока, союз завязал в свое время отношения с Юго-Восточной Азией с помощью уникальной тогда структуры АСЕАН – организации регионального международного сотрудничества. За соглашением по АСЕАН последовало соглашение о создании Совета сотрудничества арабских государств зоны Персидского залива, а потом в Южной Америке оформился МЕРКОСУР. Более того, в течение длительного времени ЕС оставался крупнейшим донором, оказывавшим помощь развивающимся странам, что привело к установлению самых широких отношений с этой группой государств. Связи со странами Африки, а также бассейнов Карибского моря и Тихого океана (страны АКТ) были официально оформлены в 1970-е гг. с

заключением Конвенции в Ломе, недавно радикально пересмотренной и усиленной на конференции в Котону. Все это привело к появлению «делегаций», или постоянных представителей-специалистов, работающих на местах в странах АКТ. Первоначально они несли почти полную ответственность за реализацию там соответствующих программ развития. Позднее они фактически стали посольствами, подотчетными Комиссии в Брюсселе, но сохранили и тесные связи с посольствами государств-членов ЕС, размещенными в этих странах. Координация деятельности обеих сторон осуществляется посредством ежемесячных совещаний послов всех государств-членов ЕС с главой делегации ЕС в данной стране.

Третья категория связей относится к наиболее процветающим странам и тем государствам, которые располагают значительным влиянием на мировой арене. Соответственно, между ЕС и США, Россией, Китаем, Японией и т. д. подписаны соглашения и ведется регулярный диалог как на индивидуальной, так и на коллективной основе. В этих случаях миссии ЕС, аккредитованные в соответствующих столицах, являются отражением потребности со стороны институтов ЕС предотвращать любое развитие событий, которое каким бы то ни было образом могло повредить взаимоотношениям между сторонами. Политические, социальные, экономические и другие отношения особенно тщательно курируются делегациями ЕС, которые все чаще насчитывают в своих рядах больше сотрудников в ранге дипломатов, чем многие посольства стран-членов ЕС. Разумеется, подобное представительство время от времени может вызывать трения между элементами дипломатического аппарата ЕС и его представительского аппарата в целом.

В некоторых случаях эти связи существуют уже многие годы, тогда как в других они получили развитие лишь в последнее время. Например, несколько лет назад в страны-кандидаты были направлены послы, представлявшие Европейскую комиссию; цель их состояла в том, чтобы наладить хорошие отношения с этими странами и облегчить переговоры об их приеме в ЕС. Когда в следующем году кандидаты станут членами, соответствующие учреждения перестанут быть посольствами и превратятся в представительства, аналогичные тем, что уже давно активно действуют в нынешних странах-участниках ЕС. Изменится и их функция: они, как ожидается,

станут источниками политических сведений о тенденциях в общественном мнении, а также той базой, откуда средства массовой информации смогут получать официальные комментарии Европейской комиссии, касающиеся всего происходящего на европейском уровне. Это важно уже потому, что в противном случае национальные средства массовой информации и местные политические пристрастия смогут замаскировать истинные цели политики, проводимой на уровне ЕС в регионах, настроенных антиевропейски, а также в тех странах-членах ЕС, где отдельные политические решения – например, введение евро – не пользуются популярностью среди населения.

Тем не менее, исторически сложилось так, что между космополитическими европейскими столицами – вчерашними центрами мироздания – и странами в других частях света, с которыми они начали контактировать еще во времена своего имперского прошлого, всегда существовали и существуют очень важные связи. Эти связи по-прежнему сильны; в их основе лежит языковая общность, а также схожесть административных структур и систем народного образования. Во многих случаях они прежде всего являются, как и раньше, относительно легкими путями политического общения. В других случаях эти связи в основном относятся к сфере торговых отношений и способствуют их развитию. Но всегда и везде они осуществляются на фоне исторических отношений, характерных исключительно для ЕС, – таких нет ни у одной страны или группы стран за его пределами.

В историческом генезисе этих связей принимали участие Лиссабон и Мадрид, Рим и Гаага, Берлин и Лондон, и все они вложили в него свою лепту. Хотя на протяжении столетий случалось, что зоны влияния накладывались одна на другую, в целом объем их связей остается непревзойденным. Самые молодые империи с относительно недавними колониальными связями принадлежали французам и британцам, которые еще и сегодня осуществляют защиту самых малых и наиболее уязвимых островков на краю ойкумены. Иногда функция протектора передается таким дружественным и исторически близким странам, как Австралия и Новая Зеландия, которые выполняют ее исключительно в бассейне Тихого океана. Но некогда мощное имперское влияние и Франции, и Великобритании, в основном использовавшееся для эксплуатации природных ресурсов во имя решения задач индустриализации, постепенно ушло в прошлое, оставив по себе такое заметное

наследие (некоторые скажут: активы), как язык и административные структуры. В некоторых случаях связи эти пребывали в некоем состоянии анабиоза и заново оживились только под влиянием глобализации. Необходимо отметить еще один фактор: из всех членов ЕС — как до, так и после его расширения — только Великобритания и Франция являются постоянными членами Совета Безопасности ООН.

Среди групп стран, могущих претендовать на историческую связь с хотя бы одним нынешним членом ЕС, можно назвать страны-франкофоны, а также Содружество. Есть еще португалоговорящая группа из семи стран, включая Португалию, Бразилию, Мозамбик и Анголу, но ее влияние пока невелико.

Однако в длинном списке группировок, с которыми у Европейского Союза завязались те или иные отношения, Содружество стоит на последнем месте, а отношения, существующие между ним и ЕС, по своему характеру сравнительно самые простые. В экономическом и географическом плане Содружество глобально; политически же оно весьма неоднородно — его члены поддерживают между собой тесную связь посредством проводимых каждые два года конференций глав правительств; тем не менее, Содружество представляет собой наиболее гетерогенную группу из всех стран, с которыми у ЕС налажены постоянные отношения и от которых ее отличают совершенно уникальные особенности. Свободная ассоциация 54 стран, неоднократно подтверждавших свою приверженность общим идеалам, основанным на демократических ценностях, появилась на свет благодаря стремлению ряда бывших британских территорий сохранить существовавшие между ними контакты и развить общие системы и язык, унаследованные от британских администраторов. В процессе деколонизации, то есть на протяжении 1940-х-1960-х гг., а иногда и позднее, Содружество относительно быстро превратилось в независимую организацию, где, к удивлению многих еще и сегодня, Великобритания обладает абсолютно теми же правами голоса, что и другие члены, а влияние ее заметно сократилось.

Легальный статус Содруества определился в 1965 г., когда был учрежден его Секретариат со штаб-квартирой в Лондоне. У Содруества нет представительств на местах, и в каждой стране оно работает по линии межправительственных контактов. Генеральный секретарь Содруества избирается на базе консенсуса главами правительств стран-участников сроком на

четыре года с возможностью переизбрания. Его или ее статус – это статус главы правительства; по сложившейся практике на должность Генерального секретаря обычно избирается хорошо зарекомендовавший себя бывший министр или дипломат. Штат Секретариата насчитывает почти 300 сотрудников из сорока пяти стран-членов Содружества, состоящего, как уже говорилось, из пятидесяти четырех членов.

Содружество представляет собой прежде всего политическую организацию – межправительственную по своей основе; но это такая организация, где достижению консенсуса традиционно уделяется гораздо больше внимания, чем возможности реализовать свое право проголосовать против. У Содружества нет устава; в своей деятельности оно опирается на ряд деклараций, включающих Сингапурскую декларацию о принципах Содружества 1971 г. и Харарскую декларацию 1991 г. В первой провозглашается, что в многообразии – сила, но при этом подчеркивается, что путь Содружества – это путь поиска согласия посредством проведения консультаций и обмена опытом. В Харарской декларации перечисляются принципы Содружества: главенство закона, сохранение человеческого достоинства и равенства независимо от расовой принадлежности, цвета кожи, вероисповедания, пола или политических убеждений, всеобщее участие в демократических политических процессах, а также безотлагательность экономического и социального развития, призванного устранить вопиющее неравенство в уровне жизни. Таким образом, эта декларация выводит Содружество на путь развития демократии и проведения в жизнь принципов хорошего правления, уважения к правам человека и приверженности постулату о главенстве закона, равно как и соблюдения требований общественно-экономического развития. В 1995 г. была создана Министерская группа действия Содружества, в которую входят министры иностранных дел стран-участников; цель ее состоит в том, чтобы отслеживать все еще имеющие место случаи нарушения этих принципов, прежде всего – свержение демократически избранных правительств, и реагировать на них. В настоящее время две страны – Пакистан и Зимбабве – «временно отстранены от участия в советах Содружества».

Секретариат Содружества – основная его организация, призванная проводить в жизнь решения, принятые на проходящих раз в два года конференциях глав правительств стран-участников. Во главе этой организации стоит Генеральный

секретарь, а ее деятельность контролируется Исполнительным комитетом из 15 членов Совета управляющих, куда входят представители 54 стран-участников. Деятельность Секретариата финансируется фиксированными взносами, выплачиваемыми странами Содружества; кроме этих взносов, ими осуществляются добровольные пожертвования в различные фонды. В состав Содружества, членом которого можно найти на всех континентах, входят страны как развитые, так и развивающиеся; особое внимание уделяется малым государствам, составляющим две трети его участников, и в первую очередь – малым островным государствам Карибского моря, а также бассейнов Тихого и Индийского океанов. Для этих государств Содружество является уникальным форумом; для них же его Секретариат открыл в Нью-Йорке специальное бюро при Организации Объединенных Наций. Консалтинг, связанный с технической стороной мировой торговли, осуществляется Содружеством в рамках программы помощи малым государствам, базирующейся в Женеве.

Содружество нельзя назвать крупным донором, оказывающим важную материальную помощь делу экономического развития. Скорее оно специализируется на политическом диалоге между своими членами. Оно также командировывает граждан стран Содружества в качестве различных специалистов – экспертов и уполномоченных, находящихся на службе своего правительства; спектр их специализаций весьма широк – от консультаций на тему того, как уменьшить межобщинные трения, до наблюдения за выборами, технической помощи по вопросам торговли, управления государственным и частным сектором и т. д.

Имея в виду все вышесказанное, представляется странным, что до 2003 г. между европейскими институтами, в первую очередь Комиссией и Парламентом, с одной стороны, и Секретариатом Содружества, с другой, не существовало никаких сколько-нибудь серьезных связей. Все ограничивалось спорадическими визитами, а осязаемого знания руководящих структур и основополагающих целей другой стороны ни у одной из этих организаций не было.

В ЕС бытовало ошибочное мнение, что Содружество представляет собой пережиток имперского прошлого, а его Секретариат – это инструмент, созданный в интересах Великобритании и призванный культивировать выгодные для нее постколониальные отношения между членами Содружества.

Факты же – например, то, что в высших эшелонах Содружества британский персонал полностью отсутствует – встречались с недоверием. В Брюсселе инстинктивно делались сравнения с «Франкофонией» – недавно модернизированной структурой, по большей части финансируемой Францией для сохранения и укрепления роли французского языка в мире, где его позиции оказались под угрозой в сфере средств массовой информации, в Интернете, бизнесе и области коммуникаций.

В отличие от Содружества, членство во «Франкофонии» основано прежде всего на языковом принципе, а исторические связи являются вторичным фактором. Действительно, членство некоторых стран в этом сообществе проистекает не из их бывшего колониального статуса, а из нередко весьма скоротечной принадлежности ко французской сфере влияния, как в случае с Румынией и Египтом. Как это ни удивительно, но инициатива налаживания связей между Содружеством и ЕС косвенным образом принадлежит главам правительств стран Содружества. На их последней встрече, проходившей в Австралии в 2002 г., они предложили Секретариату Содружества начать процесс диалога с международными организациями и ассоциациями стран за пределами Содружества. Мотивы были весьма просты. Ясно, что когда у каких-либо стран Содружества имеются связи и с другими партнерами, как правило, на региональной основе, этот факт можно попытаться использовать для усиления общего влияния Содружества в целом. Лансирование Содружеством таких вопросов, как необходимость безотлагательного укрепления демократии, может получить новый импульс в условиях увеличившейся аудитории. Кроме того, учитывая, что Содружество никогда не оказывало масштабной помощи делу экономического развития, «ноу-хау», распространяемое им с помощью буквально сотен экспертов, прикомандированных к правительственным структурам стран-членов Содружества, имеет в этом случае шанс получить подпитку ресурсами извне, и тогда польза от него многократно умножится.

Политика потенциального «двойного выигрыша» вскоре привела к выявлению потенциальных партнеров. Учитывая масштабы присутствия ЕС в большинстве, если не во всех странах Содружества, было естественно для Европейского Союза стать одним из таких «новоподключенных». В прошлом, во все годы своего существования, Секретариат Содружества полагался на собственный ресурс, возникший в результате

долгой истории в общем-то не бесплодных отношений внутри Содружества; плюс к этому имелись еще кое-какие связи с системой ООН.

Но на восприятие ЕС внутри Содружества большое влияние оказывают британские средства массовой информации. Это особенно справедливо применительно к самой Великобритании, где общественное мнение больше интересуется отношениями с Соединенными Штатами и ЕС, чем с Содружеством, которое рядовой британец явно считает анахронизмом, не имеющим сегодня большого значения. Однако Содружество все еще дорого сердцам старых имперских сентименталистов, чьи взгляды влияют на результаты опросов общественного мнения, настраивая его против якобы экспансионистской бюрократии в Брюсселе, принимающей свои решения в централизованном порядке. Поначалу многие англичане были весьма скептически настроены в отношении присоединения к Общему рынку. Сейчас столь же массовый и ярый негатив направлен против нынешнего Европейского Союза, а вернее – и это очень важно – против того, каким его рисуют; в итоге же результаты опросов общественного мнения, проводимых в странах-участниках ЕС, раз за разом свидетельствуют, что британские граждане – наименее информированные из всех респондентов. Разумеется, встречаются и исключения из общей массы негативных ответов, и к ним относится несколько неоправданная вера в Брюссель как своего рода бездонный колодезь, откуда можно черпать сколько и когда захочешь. Вера эта – отражение широко распространенного убеждения, что взносы, выплачиваемые Великобританией в рамках ее членства в ЕС, непомерно велики. На самом деле же взносы Германии гораздо больше: по величине взносов в пересчете на душу населения эта страна лидирует в ЕС, разделив первое место с Нидерландами.

Британские средства массовой информации помогли этому пламени негодования перекинуться в газеты и на радиостанции англоязычных стран за пределами Европейского Союза, что в первую очередь относится к странам Содружества. Причиненный вред был огромен, и первой жертвой стала непредвзятость в понимании истинной природы и целей Европейского Союза как такового. В итоге многие страны, не входящие в ЕС, в том числе страны Содружества, начали смотреть на Европейский Союз глазами британских средств массовой

информации. Эта тенденция не миновала и Соединенные Штаты.

Ошибочные представления, порожденные годами дезинформации, остаются серьезным препятствием на пути к созданию связей между Содружеством и ЕС. Вот почему столь важно соглашение между двумя этими организациями, заключенное в Брюсселе в июне 2003 г.: Генеральный секретарь Содружества и председатель Европейской комиссии будут теперь ежегодно встречаться на самом высоком политическом уровне и осуществлять мониторинг новой и, как надеются, сулящей практические результаты фазы нарождающегося партнерства.

Недавняя неудача министров на их встрече в Канкуне нами уже упоминалась. Ее результат: более тесные рабочие отношения между всеми прочими будут отныне особо приветствоваться именно в связи со сферой мировой торговли. Содружество во многом отражает многоликость ВТО и играет роль форума, ибо его министры торговли время от времени проводят совещания по вопросам, представляющим общий интерес. Первый шаг на пути к созданию более емких связей с ЕС уже сделан: член Европейской комиссии, занимающийся вопросами торговли, будет присутствовать на встрече глав правительств стран Содружества, которая состоится в Абудже в декабре 2003 г. Приглашение такого рода — случай беспрецедентный. Потенциальное значение связей в сфере торговли между ЕС и Содружеством заключается в обоюдном стремлении содействовать Программе развития, принятой в Дохе, а также в появившемся у ЕС понимании той относительной легкости, с которой страны Содружества могут контактировать друг с другом, благодаря идентичности своих административных структур и общности языка.

Потенциальные выгоды для обеих сторон сулит и деятельность в сфере содействия социально-экономическому развитию. Существующее партнерство между ЕС и странами АКТ уже сегодня облегчает эту задачу, учитывая, что очень многие из этих стран одновременно являются и членами Содружества. В политическом плане целый ряд деклараций Содружества утверждает приоритет демократии как базы государственного строительства для всех развивающихся обществ — и тут необходимо принять во внимание тот факт, что страны Содружества обладают в странах АКТ огромным и всепроникающим влиянием. Связи между странами АКТ и другими ассоциациями, например, Кэрнской группой экспортеров

сельскохозяйственной продукции (в состав группы входят такие члены Содружества, как Австралия, Канада и Новая Зеландия), — еще один пример потенциальных возможностей Содружества в плане влияния на более широкой мировой арене. Потенциальным фактором влияния является и опыт, накопленный Содружеством в деле укрепления демократии в развивающихся странах, а также в ходе посреднической деятельности различных уважаемых и многоопытных эмиссаров, добывающихся — от лица Генерального секретаря Содружества — заключения соглашений между соперничающими политическими группировками в странах, испытывающих серьезные трения в обществе. К сожалению, ситуация в Зимбабве и Пакистане пока что не поддается лечению такими методами, хотя в других частях Содружества они не раз доказывали свою эффективность.

Отношения нового типа сложились между ЕС и Содружеством совсем недавно; по сути, они все еще пребывают в младенчестве. Обоюдная вера в непреходящую важность демократии, многочисленность состава обеих организаций и наличие всемирной сети связей, объединяющих культуры и континенты, суть то, что может помочь найти выход из тупика, особенно при наличии уже существующих каналов связи между институтами и правительствами Европейского Союза, с одной стороны, и сегодняшним Содружеством, с другой.

С английского перевел А. Юрасовский  
(перевод неавторизованный)