

Европейский Союз в Восточной Европе ПРИОБРЕТАЕТ ЛИ НОРМАТИВНАЯ СИЛА ГЕОПОЛИТИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ?

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка № 310

Февраль 2014 г.

Андрей Макарычев, Университет Тарту

Андрей Девятков, Тюменский университет

Ноябрьский саммит Восточного партнерства в Вильнюсе сыграл ключевую роль в трансформации концепта ЕС как нормативной силы. Саммит был значимым не только для развития восточной политики ЕС, но и для переопределения Евросоюзом себя как геостратегического актора. Даже Германия, зачастую критикуемая как «адвокат» России, наряду с другими странами открыто решилась бросить вызов России не только в Украине, но и в Молдове и Грузии, пытаясь поддержать и консолидировать «европейский выбор» этих стран. В то же время, в данной статье утверждается, что способность ЕС выступать в качестве эффективного геополитического актора будет ограниченной вследствие определенных структурных и институциональных факторов. В итоге, результат геополитической борьбы за Восточную Европу зависит в основном от того, что будет происходить в самих этих странах, и в меньшей степени – от того, как выстроится баланс между различными типами силы, используемыми Брюсселем и Москвой.

ЕС, играющий в геополитику

Восточная политика ЕС парадоксальна. Большинство европейских экспертов вряд ли бы отнесли такие страны как Молдова или даже Украина к главным приоритетам внешней политики ЕС. Тем не менее, в данный момент успех Восточного партнерства зачастую рассматривается в рамках европейского дискурса как основной элемент политического акторства Европейского Союза. Европейские элиты постепенно пересмотрели свой прошлый скептицизм в отношении Молдовы и Грузии (и по меньшей мере до последних событий в отношении Украины) и рассматривали в качестве реальной перспективу

нормативного сближения с этими государствами. Вильнюсский саммит являлся главным индикатором способности и готовности ЕС эффективно действовать и помогать формированию будущего Восточной Европы и Южного Кавказа.

Тем не менее, такая политика потребовала готовности к конкуренции с Россией. Сам по себе проект Восточного партнерства отражает желание большинства ярых сторонников нормативной экспансии ЕС к избавлению от философии «Россия в первую очередь». Армения и Украина приостановили свои переговоры с ЕС именно по причине давления со стороны Москвы. Теперь пропасть, разделяющая ЕС и Россию, стала еще более видимой.

Парадоксально, но попытка серьезным образом сократить российский акцент своей восточной политики привел к тому, что Брюссель стал перенимать некоторые инструменты, которые использует в этом регионе Россия. ЕС не просто нарастил финансовую и техническую помощь Молдове и Украине. Многочисленные визиты в Кишинев и Киев политических представителей ЕС и стран-членов (в том числе, Польши и Швеции как инициаторов Восточного партнерства и Германии как традиционного лидера в формировании *Ostpolitik*) ясно продемонстрировали желание ЕС играть роль ментора, артикулируя национальные интересы этих государств с отсылкой к необходимости сохранить их проевропейскую ориентацию. Это напоминает то, что Россия делала на протяжении многих лет, призывая видеть "истинные" интересы Молдовы и Украины в том, чтобы быть частью руководимого Россией проекта евразийской интеграции. В настоящий момент символом таких усилий является деятельность спецпредставителя президента России по Приднестровью Дмитрия Рогозина и советника российского президента Сергея Глазьева.

Восточное партнерство выявило желание Евросоюза сломать статус-кво, который Россия пытается сохранить вокруг этих государств. Прежде всего, это относится к вопросу замороженных конфликтов. Стимулирование реинтеграции Молдовы и Приднестровья является частью долгосрочных планов ЕС в отношении стран Восточного партнерства. Согласно комиссару ЕС Штефану Фюле, углубленная и всеобъемлющая зона свободной торговли (УВЗСТ) является хорошей основой для реинтеграции Молдовы, в то время как неучастие Приднестровья в этом режиме может вызвать ряд негативных последствий для приднестровской экономики. Та же логика применяется и в отношении Грузии, которая намерена распространить на отковавшиеся территории Абхазии и Южной Осетии экономические выгоды (которые будут проистекать из ее вхождения в УВЗСТ), таким образом создавая предпосылки для воссоединения страны.

Следовательно, Брюссель вступил в геополитическую борьбу с Россией, не имея в своем распоряжении или даже не имея желания располагать соответствующей военной силой (которая была козырем России в случае с Арменией) или меркантилистской силой (которая разрушила перспективы

ассоциации ЕС с Украиной). Понимание Евросоюзом геополитики отличается от классических геополитических подходов и более близко тому, что известно как «критическая геополитика». Эта школа мысли утверждает, что геополитика до сих пор имеет значение, но вместо состязания «жесткой силы» борьба ведется между идентичностями, которые трансформируются через изменение дискурсов, коммуникаций и нарративов. В этой интерпретации геополитика – это прежде всего переобозначение географических идентичностей и аргументов в пользу аффилиации с тем или иным географическим пространством. То есть в рамках критической геополитики речь в большей степени идет о выборе, нежели о контроле. Например, сдвиг региона, который ранее понимался как Восточная Европа, в сторону концепта Центральной Европы может быть интерпретирован именно в этом ключе. В данный момент ЕС желает продолжить этот тренд и стремится приблизить своих восточных соседей к основам европейского нормативного порядка.

Причины «геополитизации» европейского подхода

Намерение ЕС усилить свои геополитические мускулы и бросить вызов России в ее так называемом «ближнем зарубежье» является результатом как минимум двух взаимосвязанных факторов, которые свидетельствуют скорее о фрагментации, а не о консолидации внутри ЕС.

Во-первых, речь идет о растущей активности Польши и Германии как двух основных авторов стратегии в отношении Восточной Европы. «Мы не хотим, чтобы Украина дрейфовала в сторону Евро-Востока или любого вида российской гегемонии», сказал Андреас Шекенхоф, влиятельный немецкий парламентарий, ответственный за формирование немецкой политики в отношении России. «Происходит большое стратегическое соревнование. Мы убеждены в том, что вряд ли в украинских интересах оказаться под российским влиянием». Балтийские государства также содействовали росту политической значимости Восточного партнерства для всего ЕС.

Вторым фактором выступает доминирование европейских, в основном немецких, экономических лоббистов в процессе принятия политических решений. Они не обязательно поддерживают Восточное партнерство как политический проект, но они точно выступают за экономическое сближение с соседями России без согласия Москвы. В частности, влиятельный Восточный комитет немецкой экономики открыто выступает за такой подход. Тем не менее, незначительные объемы торговли между странами Восточного партнерства и ЕС наводят на мысль (особенно многих в России), что они являются лишь оправданием геополитики.

Впрочем, геополитизация действий ЕС в отношении соседей не является чем-то принципиально новым. ЕС вел себя как геополитический актор и ранее, например, принял в члены Болгарию и Румынию, что превратило его в полноценного актора на Черном море. Умеренная позиция ЕС по вопросу о

демократии и правах человека в Азербайджане (участник Восточного партнерства) и Казахстана (член ОБСЕ) основана в основном на геополитической логике. Некоторые видные политики стран ЕС также открыто привержены геополитической аргументации. Например, румынский президент Траян Бэсеску часто делает провокационные заявления о Молдове как румынском государстве, которое было оторвано от Румынии Советским Союзом, а сейчас находится под давлением Москвы. Литовский министр иностранных дел Линас Линкявичюс намекнул, что гипотетически Калининград может столкнуться с экономической блокадой, если Москва будет продолжать эмбарго в отношении литовских пищевых продуктов. Тем не менее, геополитические аспекты политики ЕС и его индивидуальных членов не являются последовательными и четкими. Они активизируются в определенные моменты, а в другие моменты они подавляются.

Реализация программы Восточного партнерства иллюстрирует этот тренд. Повышение вопроса Юлии Тимошенко до статуса главного приоритета ЕС в его украинской повестке дня сделала всю его политику в отношении Украины довольно неустойчивой. Акцент на вопросе Ю.Тимошенко отражал ранее избранную нормативную траекторию, основанную на политическом обязательстве публично оспорить украинскую практику выборочного правоприменения. В конечном счете, политические разногласия, такие как отказ Киева отпустить Ю.Тимошенко на лечение в Германию, в меньшей степени помешали заключению соглашения об ассоциации, нежели отказ ЕС предоставить определенную экономическую помощь украинскому правительству. Сейчас же, как показали последние события, все противоречия оказались глубинно политическими. Оказавшись перед выбором между двумя соперничающими центрами силы, президент Виктор Янукович решил заморозить перспективу ассоциации с ЕС. В то же время, ЕС также начал рассматривать ассоциацию не просто как чисто технократический, а как геополитический выбор. Его желание сделать Украину ближе к Европе (даже в ее сегодняшнем состоянии) усилилось благодаря массовым проевропейским выступлениям в Киеве.

Молдова представляет собой другой хороший пример того же тренда. Движение этой страны в сторону Европы нельзя рассматривать как само собой разумеющееся. Нельзя исключать, что, например, антиевропейски настроенная и вождистская Партия коммунистов придет к власти в результате предстоящих в этом году парламентских выборов. Ее лидер Владимир Воронин заявил, что если это произойдет, коммунисты пересмотрят все решения об ассоциации с ЕС. Перспектива этого может усилить политические обязательства ЕС в отношении этой страны в ближайшие месяцы.

Вызовы в связи с «геополитическим поворотом» ЕС

В то же время, способность ЕС формировать свою идентичность в геополитическом ключе ограничена несколькими факторами. Во-первых,

стратегия ЕС продолжает основываться на «позитивных стимулах», которые не обязательно способны дать адекватный ответ в основном «негативным стимулам» Москвы. К тому же, предложения со стороны ЕС политически обусловлены и могут принести плоды лишь в долгосрочной перспективе, в то время как «негативные стимулы» России, совмещаемые с предложением определенных pragматических выгод, оказывают немедленное воздействие.

Во-вторых, поворот ЕС к геополитике остается структурно незавершенным. В большинстве случаев Брюссель избегает принимать сложные политические решения по поводу того, приспосабливаться ли к авторитарным и коррумпированным правительствам, или же налагать на них санкции за их несоответствие европейским стандартам. В конце концов, именно Киев и Ереван, а не Брюссель, приостановили переговоры по ассоциации. Решение не закрывать двери для Украины, принятое под влиянием балтийских государств и Польши, оставляет право окончательного решения за Киевом.

В-третьих, смысл пробного геополитического проекта ЕС по-разному понимается внутри ЕС. В особенности, различия видны между «максималистами», которые склоняются к евроцентричному концепту Большой Европы, и «прагматиками», которые, например, могли бы смириться с тем, что потеря Приднестровья является допустимой потерей в деле европеизации Молдовы или что признание сложившегося положения в Косово является условием для интеграции Сербии в ЕС.

Насколько осуществима идея общего соседства?

Есть ли альтернатива этой геополитической игре? Концепция Восточной Европы и Южного Кавказа как «общего» соседства не получила признания ни в ЕС, ни в России. Многие годы обе стороны не могли согласиться на общий подход к государствам, которые находятся между ними. Программа Восточного партнерства только усилила дефицит общих решений.

Вслед за замораживанием украинским правительством переговоров об ассоциации с ЕС Москва поддержала идею Киева о трехстороннем формате для дальнейших переговоров (ЕС-Россия-Украина). Брюссель сразу же отверг это предложение, заявив лишь, что ЕС не привлекает третью стороны к двусторонним взаимоотношениям со своими партнерами. Такая позиция, как представляется, противоречит собственному приоритету ЕС выстраивать дипломатию на многосторонней основе. Это также вызывает вопрос о том, на самом ли деле ЕС хочет трансформировать российское «ближнее зарубежье» в общее соседство или же он хочет оторвать Восточную Европу от российской сферы влияния.

Оба эти сценария глубоко различны. Общее соседство в значительной степени было бы основано на идее «концерта великих держав» с ЕС и Россией в качестве основных политических участников. Намерение оторвать Украину, Молдову и другие государства от влияния России, с другой стороны, предполагает

применение балансирующих стратегий. Но так как Россия и ЕС обладают различными инструментами силы, это, вероятно, усилит их расхождения и конфликты.

Застряв между двумя этими перспективами, Евросоюз склонен упрощать ситуацию. Наиболее типичным объяснением для нынешних проблем Восточного партнерства является давление со стороны России на соседей. Не ставя под сомнение значимость этого фактора, мы считаем более важными структурные предпосылки гегемонии России в постсоветской Евразии. Россия установила свое присутствие в регионе, когда ни НАТО, ни ЕС не желали вмешиваться в его дела. Политика самих соседей России также делает возможным российское давление на них. В качестве примера можно привести неуступчивость Армении по нагорно-карабахскому вопросу как условие ее зависимости от России в плане безопасности.

Заключение

Различия в отношении Восточного партнерства выявили концептуальную несовместимость европейского и российского интеграционного проектов. На риторическом уровне Кремль перенимает старый европейский нарратив о «Европе от Лиссабона до Владивостока», но заменяет его оригинальный контент, основанный на универсальности европейских норм, слабо концептуализированной идеей двух интеграционных проектов, которые в будущем сольются друг с другом. В настоящее время российская политика по привлечению в Таможенный Союз таких государств, как Вьетнам и Сирия, отражает намерение не только диверсифицировать экономические отношения, но и создать экономический противовес ЕС. Этот факт обесценивает уверения России о том, что Украина и Молдова сохранили бы свою европейскую идентичность и как часть Евразийского Союза.

Данная ситуация заставляет нас переосмыслить некоторые идеи специалистов в области международных отношений о тех перспективах для свободы маневра, который мировой порядок после холодной войны якобы дает малым государствам, географически находящимся между крупных держав. По меньшей мере, в Восточной Европе возможность стать «двойной периферией» России и ЕС более высока, чем перспектива того, что эти государства будут в состоянии воспользоваться своим положением, чтобы стать сильными международными игроками.

Но это вовсе не означает, что Realpolitik призвана быть единственным вариантом игры в Восточной Европе. Ограниченный успех Вильнюсского саммита способствовал возвращению идеи Европы без разделительных линий и нормативно усилил очевидно проевропейскую повестку дня внутри Украины, что может привести к усилению кризиса режима В.Януковича. Несмотря на попытки России заменить нормативные аргументы экономическими и финансовыми,

нормы и ценности будут иметь значительный политический резонанс в Восточной Европе в ближайшие месяцы.

Elliott School of
International Affairs
THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PO^NNARS • NEW APPROACHES
• TO RESEARCH AND
• SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2013. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#). Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org