

А.Н. САДОВСКАЯ

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ СОТРУДНИЧЕСТВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА С РАЗВИВАЮЩИМИСЯ СТРАНАМИ

Анализируются происходящие в настоящее время переориентация сотрудничества и пересмотр основных принципов, подходов и методов оказания помощи развивающимся странам со стороны ЕС; исследуются недостатки прежней системы взаимоотношений ЕС с развивающимися странами и предпосылки формирования его новой политики сотрудничества с этими государствами.

The ongoing reorientation of the EU cooperation with the developing countries and the revision of basic principles, approaches and methods of the EU development policy and aid programmes are analyzed; the drawbacks of the former system of the EU relations with the developing countries and the preconditions of building a new policy of the EU cooperation with the countries of «the third world» are investigated.

Научно обоснованная оценка перспектив развития международных отношений в XXI в. свидетельствует о том, что их структура будет меняться в ближайшие десятилетия в пользу нынешних «пороговых» и развивающихся

стран. Предстоящие перемены предъявляют новые, вряд ли до сих пор систематически осмысленные требования к действиям Европейского Союза (ЕС) и его государств-членов в области внешней политики, политики безопасности и сотрудничества с развивающимися странами. Намеченная Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС (ОВПБ) сталкивается с вызовом - она должна соответствовать мировым политическим тенденциям с концептуальной и практической точек зрения. Одна из таких тенденций, которая четко обозначилась в конце прошлого и начале нынешнего веков, - пересмотр основных принципов помощи и формирование новой системы содействия развитию отсталых стран. В докладе Всемирного Банка о мировом развитии в 2000-2001 гг. эта тенденция характеризуется следующим образом: «В настоящее время происходит переориентация сотрудничества в целях развития. На смену старым подходам в решении многих проблем содействия развитию - от взаимоотношений между донором и получателем до конкретных методов оказания помощи и схем облегчения бремени задолженности беднейших стран - приходят новые»¹.

Многие процессы, происходившие в последнее десятилетие XX в. и вызвавшие изменение международных условий, послужили толчком к такому пересмотру сотрудничества с развивающимися странами. Выделим важнейшие из них.

Окончание «холодной войны» и распад биполярной системы международных отношений в основном положили конец практике рассмотрения международной помощи развитию в контексте достижения политических и военно-стратегических целей противоположных военно-политических блоков во главе с США и СССР. Неэффективность помощи обуславливалась ее политизацией и идеологизацией, а также различными ограничениями. Отметим, что эта неэффективность исходила как от действий самих международных доноров (неоправданно большой удельный вес военной помощи, удорожание поставок по «связанным» проектам, дорогостоящие процедуры и формы оказания технической помощи), так и от ситуации в странах-получателях помощи (отсутствие в них должных институтов реализации и контроля распределения помощи, слабой увязки различных проектов друг с другом и с национальными стратегиями развития, высокого уровня коррупции, характерной в том числе и для доноров).

Под влиянием процессов глобализации участие в международном экономическом обороте стало обуславливаться принципиально новыми требованиями к структурным и социально-экономическим параметрам хозяйственных систем развивающихся стран в соответствии с изменением роли различных факторов развития². Наряду со снижением значения экспорта большинства традиционных сырьевых ресурсов возрастает роль экспорта услуг, расширения и развития сектора информационных и телекоммуникационных технологий, человеческого фактора, а также демократизации институтов государственной власти, рыночных реформ. Обремененные внешней задолженностью и оказавшиеся перед фактом сокращения размеров Официальной помощи развитию (вместо ожидавшегося после окончания «холодной войны» и прекращения гонки вооружений роста помощи произошло ее сокращение в 1992-2001 гг. с 17,9 до 14,2 млрд долл. в год в абсолютных величинах, а на душу населения - с 39 до 21 долл.) и снижения ее эффективности, большинство развивающихся стран не в состоянии решить эти масштабные задачи самостоятельно, опираясь лишь на собственные силы³.

Более того, в условиях глобализации многие аспекты внутреннего положения стран третьего мира приобрели опасное международное значение: рост нищеты населения развивающихся стран, выталкивающий массы мигрантов в страны с более высоким уровнем развития; распространение тяжелых инфекционных заболеваний, иногда принимающих форму глобаль-

ных пандемий (например, ВИЧ/СПИД); неблагоприятные международные последствия непринятия необходимых мер в области экологии; увеличение числа внутренних и межгосударственных конфликтов и войн, расшатывающих глобальную и региональную стабильность; угрозы терроризма, исходящие из менее развитых стран. Все это способствует осознанию мировым сообществом неизбежности коренных изменений традиционных подходов к сотрудничеству с развивающимися странами.

ЕС, который является крупнейшим торговым партнером для многих развивающихся стран, относится к числу их самых значительных доноров. Если сложить всю помощь, полученную развивающимися странами на двусторонней и многосторонней основе, то ЕС - взятый как отдельный регион - предоставил в 2000-2002 гг. больше половины от общемировой государственной помощи на цели развития⁴. Однако в политике ЕС по отношению развивающихся стран выделяют следующие основные недостатки.

- Она слишком сложна и фрагментарна. Быстрое расширение географических и функциональных рамок деятельности ЕС в области развития не было подкреплено соответствующими административными преобразованиями в Комиссии ЕС. В конце 1990-х гг. существовало более 70 различных финансовых инструментов и программ помощи развивающимся странам в разных регионах мира⁵.

- Недостаточное количество персонала, обслуживающего политику развития ЕС, как в самой Комиссии, так и непосредственно «на местах» оказания помощи. Так, например, в 2000 г. на каждые 10 млн евро средств помощи развитию приходилось 2,9 сотрудника Комиссии, в то время как соответствующая цифра для Всемирного Банка - 4,3, а для стран-членов ЕС - от 4 до 9 сотрудников⁶.

- Вялые и замедленные процедуры доставки помощи. В период с 1995 по 2000 г. среднее отставание по срокам реализации программ помощи возросло с трех до четырех с половиной лет. К 2000 г. в ЕС накопилось 20 млрд евро невыплаченных обязательств по оказанию помощи развивающимся странам⁷.

- Неадекватный мониторинг и финансовый контроль над проектами отмечался во многих докладах о политике развития ЕС. Контролирующие инстанции Европейского парламента, государств-членов и Палаты аудиторов слишком многочисленны, что приводит к дублированию их действий.

- Недостаточная согласованность между политикой развития и другими сферами деятельности ЕС, например, в вопросах торговли и охраны окружающей среды. Кроме того, критики отмечают, что потенциал ЕС не используется в полной мере на развитие стран третьего мира.

- Недостаточно четкое определение целей и объектов помощи ЕС. Его ресурсы «распыляются» на слишком большое количество проектов и программ. Так, в 1999 г. Комиссия ЕС осуществляла управление 44 500 проектами⁸.

- Слабая координация между двусторонними программами развития стран-членов и коммунитарными программами ЕС, а также департаментами и агентствами Европейского Союза, ответственными за непосредственную реализацию проектов развития.

Государства третьего мира, которые в будущем утратят этот статус, в том числе 79 государств Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (АКТ), связанных с ЕС Договором Котону, приступают к масштабной структурной трансформации. Рост населения, урбанизация, технологический прогресс и экономическая глобализация изменяют общественные структуры стран развивающегося мира и радикально увеличат вес государств Азии, Африки и Латинской Америки в мировой политике. Расширенная Европа, желающая сохранить свой созидательный потенциал в международных делах, сделала бы верный шаг, уделив стратегическое внимание менее

развитым регионам. С учетом имеющихся средств необходимо сориентировать внешнеполитическую архитектуру ЕС и его государств-членов на новые приоритеты, за которыми будущее. При этом прошлое могло бы послужить системой ориентации при нынешнем и будущем выстраивании внешних отношений - необходимо взять в расчет как укоренившиеся национальные политические традиции, так и содержательные и институциональные требования европейской интеграции. Прежде всего необходимо достичь юридически обязательного взаимопонимания в вопросе о будущем соотношении национальной и общей ответственности за внешние отношения. Согласованность внешней политики членов ЕС станет возможной только в том случае, если удастся устремить в одном направлении противоположные внутриевропейские интересы и воззрения, затрагивающие конкретные политические сферы. Все согласны с тем, что выступление ЕС и его государств-членов на мировой арене единым фронтом сулит выгоду, поскольку отдельным государствам все труднее оказывать влияние на ход событий в мире. Тем не менее внутриевропейское взаимопонимание в вопросе о целях и средствах будущей ОВПБ и политики по отношению к развивающимся странам как ее части дается с трудом. В настоящее время мало оснований надеяться на то, что процесс консолидации внешней политики ЕС пройдет быстро. Однако не стоит забывать о том, что ЕС - это политический проект, у которого нет аналогов и развитие которого в прошлом всегда сопровождалось как институциональными изменениями, так и корректировкой процедур принятия решений. Политические традиции, сформированные национальными государствами, необходимо трансформировать в согласованную, качественно новую, европеизированную внешнюю политику, что невозможно сделать в одночасье и без противоречий. Такие страны, как Великобритания и Франция, придерживаются иных внешнеполитических традиций, нежели Германия, Польша или Нидерланды. И если целью является эффективная европеизированная, а не смутно согласованная европейцами политика развития, то первым шагом необходимо показать различные интересы членов ЕС⁹.

Развитие взаимоотношений ЕС со странами третьего мира пока относится к периферийной сфере его внешней политики. Чтобы придать этим взаимоотношениям основательность, возвысить сотрудничество с развивающимися странами до интегрированного и важного элемента внешней политики ЕС, следует провести фундаментальные реформы. Однако лежащий в основе Маастрихтского договора принцип субсидиарности, который трактует политику сотрудничества ЕС с развивающимися странами как «дополнение соответствующей политики государств-членов», тормозит, в особенности после расширения ЕС на Восток, развитие сотрудничества ЕС со странами развивающегося мира¹⁰. Он не учитывает того, что эта политика - если не брать во внимание возможные исключения в виде особых двусторонних связей сбывшими колониями (как, например, у Великобритании или Франции) - вряд ли располагает сколь-либо значимым пространством для созидательных действий.

Представляется очевидным, что давно уже назрели внутриевропейские реформы, которые связывают ликвидацию национального управления сотрудничеством с развивающимися государствами с перспективными концепциями качественно новой, европеизированной политики по отношению к странам третьего мира. Если бы сегодня задача состояла в том, чтобы выработать устремленную в будущее, освобожденную от административной рутины, благодушной риторики и исторического бремени политику ЕС в отношении развивающихся стран, то она вряд ли напоминала бы считавшуюся долгое время образцовой «культуру Ломе». Ее фундаментом могло бы послужить создание Министерства сотрудничества Европейского Союза с развивающимися странами (сопровожаемое ликвидацией соответству-

ющих национальных ведомств) или же институциональные гарантии систематического учета аспектов этой политики в рамках ОВПБ.

Нынешние действия, такие как объединение Министерства сотрудничества с развивающимися странами с Министерством иностранных дел во Франции, возведение аналогичного ведомства в Великобритании в ранг министерства, образование Федерального министерства экономического сотрудничества и развития в Германии, никак не сказываются на прерогативе отдельных государств-членов. Они связаны с надеждой на не подлежащую обжалованию субсидиарную комплементарность, а потому малоубедительны¹¹.

В январе 2005 г. Европейская Комиссия инициировала открытые консультации о будущем политики сотрудничества ЕС с развивающимися странами. Главный вопрос - должно ли искоренение бедности по-прежнему оставаться целью номер один, как того требует Декларация о политике развития, принятая Советом и Комиссией ЕС 10 ноября 2000 г.¹² Учитывая события последних пяти лет и новые внешнеполитические и внешнеэкономические приоритеты ЕС, ответ «да» уже не столь очевиден, как кажется на первый взгляд.

Совет и Комиссия ЕС выделяют три основные причины для пересмотра Декларации о политике развития¹³.

- Ускоренный процесс глобализации, который охватывает не только торгово-экономические отношения, но и сферу безопасности, здравоохранения, охраны окружающей среды, миграционные процессы, заставляет пересмотреть условия сотрудничества с развивающимися странами и расширить сферу партнерских взаимоотношений. Политика развития становится главным инструментом управления процессами глобализации.

- Новые политические приоритеты расширенного Европейского Союза, в частности Европейская политика соседства, Европейская стратегия безопасности и Конституция ЕС.

- Установление более прочного международного согласия в области развития, которое нашло свое отражение в Декларации тысячелетия ООН и соответствующих Целях развития; обязательствах по финансированию развития, по условиям международной торговли и по содействию устойчивому развитию, принятых на себя международными донорами на Конференции по финансированию развития в Монтеррее, в ходе раунда ВТО в Дохе и на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге; продолжающихся дискуссиях об эффективности помощи в целях развития, в частности, по таким вопросам, как гармонизация отношений среди доноров и приспособление программ помощи к политическим условиям в странах-получателях.

События 11 сентября 2001 г. выдвинули на передний план функцию предотвращения кризисов. Принципиальным вопросом был и остается вопрос о том, посредством каких целевых установок и инструментов политика сотрудничества ЕС с развивающимися странами может способствовать предупреждению кризисов¹⁴.

Широкомасштабные дебаты о будущем политики развития ЕС необходимы прежде всего для четкого определения роли Союза в отношении развивающихся стран в контексте соотношения этой политики с деятельностью государств - членов ЕС в области развития, а также с учетом внутренних усилий стран - получателей помощи.

Итогом состоявшихся дискуссий должна стать декларация, которая установит новые рамки сотрудничества Европейского Союза с развивающимися государствами. На сегодняшний день наиболее вероятными представляются два варианта будущего сотрудничества. Первый, «оборонительный» (defensive), предлагает автономное положение политики развития ЕС при отсутствии взаимодействия с другими направлениями деятельности. Вторым, противоположный, вариант предполагает тесную взаимосвязь политики со-

трудничества с развивающимися странами со смежными областями деятельности ЕС и с учетом положительных и отрицательных моментов этой взаимосвязи определение особой роли политики развития, которая заключается, главным образом, в выявлении и содействии решению коренных проблем развивающихся государств¹⁵.

Подводя итоги, отметим, что продолжает существовать основная дилемма, состоящая в том, что хотя политика Европейского Союза в отношении развивающихся стран и находит риторическое признание в качестве центральной задачи будущего, но до сих пор она не смогла добиться первенствующего значения в политической повестке дня. Политика сотрудничества с развивающимися странами может претворить в жизнь обширный перечень задач лишь в том случае, если она будет сформулирована и организована как комплексная политическая задача, то есть будет вместе с внешней политикой и политикой безопасности, с торговой, финансовой, экологической и сельскохозяйственной политикой встроена в когерентную общую политику ЕС в отношении третьих стран. Внутри институциональной организации ЕС не хватает органа межведомственной координации, который мог бы позаботиться о повышении такой когерентности.

¹ См.: Всемирный Банк. Доклад о мировом развитии 2000/2001. Наступление на бедность. М., 2001. С. 209.

² См.: Эльянов А. Глобализация и догоняющее развитие // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 1. С. 3-16.

³ См.: African Development Indicators 2003. World Bank. Washington, 2003. С. 289, 299.

⁴ См.: Development Cooperation Report 2002// The DAC Journal. 2003. № 4. С. 5.

⁵ См.: Stevens Ch., McQueen M., Kennan J. After Lom IV: A Strategy for ACP-EU Relations in the 21st Century. Economic Paper № 37// Commonwealth Publications. 2000. С. 7.

⁶ См.: Ibid. С. 12.

⁷ См.: Annual report 2004 on the European Community's development policy and external assistance // Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 2004. С. 183.

⁸ См.: Morrissey O. The European Union and Africa: The Restructuring of North-South Relations // William Brown. London, 2002. С. 55.

⁹ См.: Дойчер Э., Хольц У., Решайзен Р. Жизнеспособная политика сотрудничества с развивающимися странами. Точки зрения и стратегии // Ункель/Рейн и Бад Хоннеф, 2003. С. 20.

¹⁰ См.: Договор о Европейском Союзе. Консолидированная версия. М., 2001. С. 152.

¹¹ См.: Брюне Ш. Нужны ли Европе национальные министерства сотрудничества с развивающимися странами? // Internationale Politik. 2004. № 6. С. 26-36.

¹² См.: The European Community's Development Policy - Statement by the Council and the Commission // European Commission and Council of the EU. Brussels, November 2000. С. 1.

¹³ См.: Consultation on the future of EU development policy. Issues paper // European Commission, DG Development. 2005. С. 4.

¹⁴ См.: Нушелер Ф. Завышенные требования к политике экономического сотрудничества с развивающимися странами // Internationale Politik. 2002. № 11. С. 96-104.

¹⁵ См.: Consultation... Op. cit. P. 21-22.

Поступила в редакцию 15.05.05.

Алеся Николаевна Садовская - кандидат исторических наук, преподаватель кафедры международных отношений.