Уроки родовых травм «Восточного партнерства»

Евгений Прейгерман

Опубликовано на Caliber.az

Резюме

Политика ЕС в отношении стран-соседей на Южном Кавказе и в Восточной Европе всегда развивалась в тени политики в отношении России. Примером этого является и «Восточное партнерство». Сейчас эта инициатива стала чемоданом без ручки, но для ЕС крайне важно извлечь уроки из родовых травм «Восточного партнерства», чтобы разрешить стратегические дилеммы в регионе.

В прошлой статье мы начали рассуждать на большую тему о том, что главные долгосрочные дилеммы Европейского союза находятся на востоке, а не в трансатлантических отношениях с США. Именно там, на восточном векторе, ЕС сталкивается с переменными, которые реально от него зависят, требуют от него сложных решений и глубоко продуманной стратегии и которые, в свою очередь, определят роль и место объединенной Европы в будущей мировой системе. Притом восток в этом смысле дело не только тонкое, но и многосоставное. К нему для Евросоюза относятся и Китай, и Россия, и страны-соседи в Восточной Европе и на Южном Кавказе.

Говоря о долгосрочных вызовах в отношениях с Россией, мы подчеркнули, что кажущаяся сегодня многим в ЕС безальтернативной и самодостаточной ставка на военное сдерживание Москвы через собственную милитаризацию недостаточна, чтобы считаться полноценной стратегией. *Во-первых*, она базируется на нерелевантных аналитических и эмоциональных параллелях с Холодной войной. *Во-вторых*, без фактора объединяющего Европу американского зонтика безопасности приоритет военного сдерживания России уже в скором времени начнет провоцировать рост противоречий внутри Евросоюза. *В-третьих*, ЕС даже в теории не сможет претендовать на какую-то геополитическую значимость в

новом мире, если не выработает такую политику на российском направлении, которая бы совмещала военное сдерживание с эффективным сотрудничеством по многим вопросам.

В этой статье взглянем на стратегические дилеммы и вызовы, которые стоят перед ЕС в другой части восточного вектора – в регионе его непосредственного соседства в Восточной Европе и на Южном Кавказе. В чем-то эти вызовы отличаются, а в чем-то схожи с обозначенными на московском направлении, иногда даже идентичны им.

Russia-first policy и «Восточное партнерство»

Тем более, что традиционно многие в Евросоюзе смотрят на восточноевропейских и южнокавказских соседей именно сквозь российскую призму. В рамках логики, когда политика по России первична (Russia-first policy), а подходы к другим постсоветским странам являются производными от этой политики. Это было актуально и до относительно недавнего времени, когда европейские государства и компании делали акцент на сотрудничестве с Россией и по остаточному принципу распределяли внимание и ресурсы на страны-соседи поменьше.

> По сути, Russia-first policy остается актуальной и сейчас, только в обратном смысле: теперь многие в Брюсселе и иных столицах ЕС отталкиваются от конфронтации с Россией как отправной точки отношений с соседями.

То есть в отношениях с ними ищут возможности как-то ущемить интересы и возможности Москвы и усилить ее сдерживание не только военными, но также политико-дипломатическими и экономическими средствами.

В самой России распространено мнение, что так было давно. Кто-то даже скажет, что всегда, ведь сегодня в российских политических и интеллектуальных кругах популярна точка зрения, что Запад никогда и не собирался отвечать взаимностью на протянутую Москвой в начале 1990-х годов руку партнерства и сотрудничества. Хотя, ретроспективно глядя на масштабы все же случившегося сотрудничества, многие, наверное, и не согласятся с такой оценкой.

В любом случае более-менее уверенно можно утверждать, что своего рода геополитический перелом в восприятии России со стороны ЕС начался после августа 2008 года, когда случилась российско-грузинская война. Это не к вопросу о том, что такое хорошо и что такое плохо или кто виноват. Просто констатация

факта: именно тогда на просторах ЕС (да и всего Запада) на поверхность вышел доминирующий нарратив об агрессивной России, который постепенно стал закладывать долгоиграющие основы под кардинальное изменение политики в отношении Москвы.

Тогда возникла и инициатива глав МИД Швеции и Польши, которая впоследствии стала известна как «Восточное партнерство». Идея выглядела просто. Уже существовавшая с 2003 года Европейская политика соседства (ЕПС) была недостаточной для конструирования полноценной региональной политики ЕС и потому Союзу не хватало эффективности в работе со всем регионом восточного соседства. Тем более, что для систематического сотрудничества со странами на юге к тому моменту была создана рамка Союза для Средиземноморья. В качестве аналогичной рамки для работы с соседями на востоке 7 мая 2009 года на саммите в Праге был дан старт инициативе «Восточное партнерство».

Правда, выглядевшая простой идея не была такой уж простой в реализации. Цель партнерства формулировалась как «создание необходимых условий для ускорения политической ассоциации и дальнейшей экономической интеграции» между ЕС и странами-партнерами. Участниками программы, помимо членов ЕС, стали по три государства Южного Кавказа и Восточной Европы: Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина. Несмотря на их общую советскую историю и региональную принадлежность, уже тогда эти шесть стран имели больше различий, чем сходств в своих политических приоритетах и устремлениях, а также восприятии потребностей и опасностей для собственного развития. Очень по-разному они видели и свои отношения с Европейским союзом.

Тем не менее, сам ЕС, хотя и декларировал дифференцированный подход к странам-партнерам, фактически выстраивал «Восточное партнерство» по основным лекалам Европейской политики соседства, добавляя туда сильный региональный компонент в виде многосторонних платформ сотрудничества. ЕПС же, в свою очередь, подходил к отношениям со странами-соседями так, будто речь шла не об обустройстве взаимовыгодного системного сотрудничества между самодостаточными субъектами, а о неизбежном конечном желании стран-партнеров стать членами Евросоюза.

> То есть Брюссель сводил базовую философию «Восточного партнерства» к политике расширения. В этом официальные лица ЕС исходили не только из стремления преобразовать соседей по собственному образу и подобию, но и убежденности, что «политика расширения – это самая успешная внешняя политика ЕС».

Поэтому они уверенно и настойчиво закладывали в методологическую основу партнерства принцип обусловленности (conditionality), который требовал от партнеров соответствовать сформулированным ЕС стандартам в качестве предварительного условия для серьезного сотрудничества.

В отношении половины стран-партнеров – Украины, Молдовы и Грузии – такой подход в какой-то момент выглядел рабочим и потенциально эффективным, так как они действительно стали декларировать политическую цель максимально сблизиться с ЕС и в итоге присоединиться к нему в качестве полноправных членов. Но другая половина партнеров, особенно Азербайджан и Беларусь, искала в «Восточном партнерстве» совершенно иное. Они рассматривали инициативу как рамку для расширения и углубления взаимовыгодного сотрудничества между равноправными партнерами по самым разным темам. А искомым результатом было не будущее присоединение к ЕС, а тесное сотрудничество в виде конкретных проектов с осязаемыми практическими результатами.

> Такие различия в целях и их понимании стали главной родовой травмой «Восточного партнерства», которая изначально сдерживала потенциал этой многосторонней программы регионального сотрудничества и обостряла для самого ЕС дилеммы его политики в отношении региона.

Еще одной родовой травмой партнерства, пожалуй, можно назвать имевшийся у некоторых участвовавших государств и институтов антироссийский уклон, на базе которого было невозможно выстроить успешное долгосрочное сотрудничество в регионе. Однако этот уклон долгое время был скорее латентным. Он сдерживался вначале большинством, а затем некоторыми странами-партнерами, которые не давали «Восточному партнерству» превратиться в сугубо антироссийский геостратегический проект.

«Восточное партнерство» умерло. Да здравствует «Восточное партнерство»?

Несмотря на эти родовые травмы и другие проблемы, как минимум десятилетие, «Восточное партнерство» приносило пользу как всему региону, так и его конкретным участникам. В его рамках инициировалось и реализовывалось большое количество самых разных проектов на многосторонней и двусторонней основе. Большинство из них имели неполитический характер и способствовали повышению региональной связанности, создавали дополнительные возможности для сотрудничества и развития, особенно для бизнеса.

Однако, к сожалению, постепенно становилось понятно, что дальше родовые травмы не дадут инициативе успешно развиваться, особенно по мере обострения геополитических противоречий в регионе. Уже в районе 2017-2018 годов страны, декларировавшие стремление стать частью объединенной Европы, стали настаивать на разделении «Восточного партнерства» на две лиги. В «высшую лигу» предлагалось определить страны, которые подписали соглашения об ассоциации с ЕС и тем самым стремились выйти на траекторию присоединения. А во вторую – оставшихся, кто продолжал настаивать на развитии прагматичного сотрудничества и не стремился к высоким интеграционным целям.

Какое-то время самому ЕС удавалось сдерживать и заговаривать натиск по поводу дробления «Восточного партнерства». Однако потом события в регионе приобрели совсем драматичный характер.

После президентских выборов в Беларуси в августе 2020 года Евросоюз начал вводить против страны беспрецедентно масштабные санкции и ограничивать сотрудничество и даже контакты с Минском. В таких условиях «Восточное партнерство», в котором Беларусь и так могла участвовать лишь только во многостороннем компоненте (из-за отсутствия до сих пор какого-либо базового соглашения между ЕС и Беларусью двусторонний компонент оставался закрытым), теряло для нее практический смысл. Поэтому белорусские власти приняли решение заморозить участие страны в «Восточном партнерстве» (подчеркнем, однако, что Минск именно заморозил участие, но полностью не вышел из программы). Уже это «подкосило» изначальную многостороннюю конструкцию этой программы регионального сотрудничества.

Дальше – больше. После начала российско-украинской войны «Восточное партнерство» стало полностью дисфункциональным. Сегодня оно существует только на бумаге и просто по факту сохранения бюрократических механизмов и

процедур внутри институтов и стран-членов ЕС. При этом формально Европейский союз от «Восточного партнерства» не отказывается, не ставит на нем крест.

То есть оно превратилось в своеобразный политический чемодан без ручки. Партнерство в былом виде уже точно умерло, оно никого не устраивает и совершенно не соответствует новым реалиям. Но в ЕС и не знают, что делать с многочисленными формально существующими программами, а также отвечающими за «Восточное партнерство» чиновниками и подразделениями. Уже сама эта ситуация ярко отражает комплекс дилемм в отношении стран-соседей на востоке, которые Европейскому союзу нужно решать, если он хочет иметь какую-то региональную релевантность и эффективность.

> Очевидно, что до появления какой-то ясности по перспективам завершения российско-украинской войны ЕС не сможет ничего стратегически решить в отношении «Восточного партнерства».

Тем не менее, уже сейчас было бы важно начать думать о базовых контурах будущей региональной политики, которая должна прийти на смену «Восточному партнерству».

Помимо ухода от родовых травм, заложенных в Пражской декларации и проявивших себя в дальнейшем развитии партнерства, ЕС необходимо понять, какая политика и воплощающая ее институциональная рамка могут вновь сделать Восточную Европу и Южный Кавказ регионами развивающегося сотрудничества, а не источниками рисков в области безопасности. В этом отношении лучшей для всех новой философией восточной политики ЕС стала бы философия разрядки через прагматичное региональное сотрудничество. Как именно ЕС мог бы воплотить эту философию в жизнь, порассуждаем в следующий раз.

Евгений Прейгерман
Директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»