

АБНОЎЛЕНАЯ ПАЛІТЫКА СУСЕДСТВА ЕС: ЗА СТАБІЛЬНАСЦЬ СТАРЫМІ МЕТАДАМІ

Дзяніс Мельянцоў

18 лістапада Еўрапейская Камісія сумесна з Высокім прадстаўніком па знешняй палітыцы і бяспецы ЕС выпусцілі сумеснае камюніке пра абноўленую Еўрапейскую палітыку суседства¹ (ЕПС) — рамачную праграму супрацоўніцтва з краінамі-суседзямі Еўрасаюза. Некаторыя назіральнікі ўжо заявілі пра тое, што ЕС адышоў ад сваіх ранейшых прынцыпаў і зрабіў акцэнт на эканамічным развіцці сваёй перыферыі і вырашэнні пытанняў бяспекі. У гэтым бліцы будзе зроблены кароткі аналіз дакумента пра абноўленую ЕПС, разгледжаны змены ў параўнанні з папярэднімі версіямі палітыкі суседства і дадзена ацэнка патэнцыялу далейшага супрацоўніцтва Беларусі з ЕС у рамках дадзенай палітыкі.

Чаму Брусель абнаўляе ЕПС?

Падмурак Еўрапейскай палітыкі суседства быў закладзены ў камюніке Еўракамісіі ад 11 сакавіка 2003 г., вядомым пад кароткай назвай «Вялікая Еўропа»², дзе гаварылася пра асноўныя мэты і прынцыпы палітыкі ў адносінах да ўсходніх і паўднёвых суседзяў ЕС. Брусель тады планаваў стварыць вакол сваіх межаў «зону росквіту і дружалюбнага суседства — «кольца сяброў» — з якімі ў ЕС будуць блізкія, мірныя і ўзаемавыгадныя адносіны». Дакументы, якія засноўваюць ЕПС, былі прасякнуты тады аптымізмам і настроем на хуткую трансфармацыю рэгіёна, бо большасць краін-суседзяў выказвала гарачае жаданне інтэгравацца з Еўрасаюзам, стасункі з Расіяй развіваліся хуткімі тэмпамі, сур'ёзных канфліктаў на перыферыі не назіралася, і сам ЕС тым часам перажываў самае маштабнае ў яго гісторыі пашырэнне.

Першы перагляд ЕПС адбыўся ў 2011 г. як рэакцыя на істотныя змены ў межах ЕС (серыя дзяржаўных пераваротаў у Паўночнай Афрыцы і на Блізкім Усходзе,

¹ JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Review of the European Neighbourhood Policy, Brussels, 18.11.2015 — http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

² Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours — http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf

расійска-грузінскі канфлікт, зацягнутыя трансфармацыі ва Украіне і Малдове, напружаныя адносіны з Беларуссю). На ўсе гэтыя выклікі трэба было рэагаваць. Акрамя таго, на той момант ужо былі запушчаны рэгіянальныя ініцыятывы ў рамках ЕПС — Усходняе Партнёрства і Саюз для Міжземнамор'я, якія прадугледжвалі асобную інстытуцыянальную аснову для супрацоўніцтва. Змяніўся і сам Еўрасаюз. Лісабонскі дагавор даў больш магчымасцяў для ўмацавання знешняй палітыкі Саюза. Каб узмацніць стымулы для супрацоўніцтва, ЕС увёў больш выразны прынцып — «больш за большае» («more for more»: больш дапамогі за глыбейшыя рэформы), заснаваў Еўрапейскі фонд у падтрымку дэмакратыі і прыстрашыў санкцыямі тым урадам, якія парушаюць правы чалавека і дэмакратычныя стандарты³. Было таксама вырашана больш падтрымліваць і прыцягваць да супрацоўніцтва няўрадавыя арганізацыі ў краінах, урады якіх не актыўныя ў пабудове дэмакратыі і адаптацыі да еўрапейскіх стандартаў.

Новая хваля кансультацый па рэфармаванні ЕПС з краінамі-партнёрамі і ўсімі зацікаўленымі актарамі была запушчана ўвесну 2015 г., а 18 лістапада Еўрасаюз выпусціў камюніке пра перагляд сваёй палітыкі суседства. І зноў асноўнымі стымуламі для рэформы ЕПС сталі знешнія пагрозы для ЕС: да пачатку 2015 г. стала зразумела, што «Арабская вясна», сустрэтая з такім запалам у папярэднім камюніке ад 2011 г., прывяла не столькі да дэмакратычных пераўтварэнняў, колькі да паглыблення нестабільнасці, узброеных канфліктаў і некантралюемага струменю мігрантаў у еўрапейскія краіны; Расія стала ўсё больш агрэсіўна супрацьдзейнічаць інтэграцыі постсавецкіх краін з ЕС і ператварылася са стратэгічнага партнёра ЕС у рэгіёне ў крыніцу пагрозы (у тым ліку ваеннай).

У кансультацыйным дакуменце⁴ за аўтарствам Высокага прадстаўніка ЕС па знешняй палітыцы і палітыцы бяспекі Федэрыка Магерыні, выпушчаным у сакавіку 2015 г. як пачатак для дэбатаў пра будучыню ЕПС, гаворыцца, што сёння рэгіён суседства менш стабільны, чым 10 гадоў да гэтага. І гэта нягледзячы на першапачатковую мэту стабілізацыі рэгіёна і ператварэнне яго ў зону росквіту. Тым не менш гэты дакумент упершыню пасля запуску ЕПС адкрыта гаворыць пра недахопы дадзенай палітыкі і ставіць шэраг цвёрдых пытанняў пра яе будучае развіццё. Так, у шэрагу найбольш важных адзначаны наступныя праблемныя зоны:

- Партнёры дэманструюць усё больш адрозненняў ва ўзаемадзеянні з ЕС. У шэрагу абласцей рэформы аказаліся блакаваныя, часткова з прычыны сутыкнення інтарэсаў, часткова таму, што не ўсе партнёры аднолькава зацікаўленыя ў прывілеяваных стасунках з ЕС.
- Адсутнасць у партнёраў пачуцця датычнасці замінае поўнаму раскрыццю патэнцыялу палітыкі суседства. Падыход «больш за большае»

³ A New Response to a Changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy, Brussels, 25 May 2011 — http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com_11_303_en.pdf

⁴ Joint consultation paper «Towards a new European Neighbourhood Policy», Brussels, 4.3.2015 — <http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/consultation/consultation.pdf>

падкрэслівае прыхільнасць ЕС да сваіх асноватворных каштоўнасцяў, але ён не заўсёды спрыяў стварэнню атмасферы партнёрства на роўных, не заўсёды спрыяў далейшым рэформам у краінах-партнёрах.

- Многія задачы, якія належыць вырашаць ЕС і яго суседзям сумесна, не могуць быць вырашаны без супрацоўніцтва з суседзямі суседзяў Еўрасаюза.
- Пагадненні пра асацыяцыю і DCFTA (паглыбленыя зоны вольнага гандлю) не з'яўляюцца аптымальнай мэтай для ўсіх. Магчыма, варта распрацаваць больш індывідуалізаваныя альтэрнатывы, якія адлюстроўвалі б адрозныя інтарэсы і памкненні некаторых партнёраў.
- Планы дзеянняў ЕПС і справаздачы, верагодна, залішнія і складаныя для некаторых партнёраў. Неабходны пошук забеспячэння інтарэсаў ЕС і інтарэсаў партнёраў шляхам больш простага механізму справаздачнасці.

Гэтыя праблемныя палі, зафіксаваныя ў дакуменце ЕС, часткова адлюстроўваюць крытыку ЕПС, якая ўжо на працягу многіх гадоў агучваецца даследчыкамі, некаторымі краінамі-суседзямі і прадстаўнікамі зацікаўленых груп. Падагульняючы, можна гаварыць пра тры галоўныя фундаментальныя праблемы Еўрапейскай палітыкі суседства.

Па-першае, спроба ўжыць адзіныя прынцыпы да супрацоўніцтва з усімі краінамі-суседзямі без уліку адрознення іх палітычных рэжымаў і ступені жадання (ці нежадання) інтэгравацца з ЕС, што прыводзіць да дысфункцыі «палітыкі абумоўленасці».

Па-другое, адсутнасць разумення і выразных вызначэнняў таго, што ЕС спрабуе прасоўваць у сваім суседстве ў выглядзе «сумесных каштоўнасцяў» і «сумеснага валодання». (На нядаўнім брыфінгу, прысвечаным новай палітыцы суседства з удзелам дыпламатаў ЕС, мне не змаглі растлумачыць, што маецца на ўвазе пад гэтымі паняццямі.)

Па-трэцяе, у адносінах з трэцімі краінамі ЕС практыкуецца вертыкальны падыход, заснаваны на навязванні стандартаў і правіл і пастаноўцы ўмоў, што супярэчыць самой ідэі партнёрства. Унёсак краін-суседзяў у распрацоўку прынцыпаў і правіл супрацоўніцтва мінімальны, і ў любых дакументах ЕПС падкрэсліваецца, што ўсё «партнёрства» павінна грунтавацца выключна на каштоўнасцях ЕС.

Папярэдняя адаптацыя ЕПС ад 2011 г. не змагла вырашыць гэтых фундаментальных праблем, хоць Еўрасаюз ізноў прадэкларавалі імкненне да дыферэнцыяцыі, гнуткасці ў падыходах, большай датычнасці краін-партнёраў і ўзаемнай адказнасці, што б гэта ні значыла.

Як жа прапануе вырашаць абазначаныя праблемы абноўленая ЕПС?

Што новага ў новай ЕПС?

Паводле камюніке, мэтай абноўленай ЕПС з'яўляецца пабудова больш эфектыўнага партнёрства, якое будзе створана *«шляхам прасоўвання Еўрасаюзам сваіх інтарэсаў, якія ўключаюць прасоўванне ўніверсальных каштоўнасцяў»*. У тэксце гаворыцца, што ўласная стабільнасць ЕС пабудавана на дэмакратыі, правах чалавека, вяршэнстве права і эканамічнай адкрытасці, і таму новая ЕПС будзе разумець стабільнасць у гэтых жа катэгорыях. Такім чынам, няслушна сцвярджаць, што ў новай палітыцы суседства ЕС адыходзіць ад прасоўвання дэмакратыі.

Пры гэтым заяўляецца, што адметнай рысай новай ЕПС будзе дыферэнцыяцыя і больш выражанае «сумеснае валоданне» ці датычнасць (*mutual ownership*), паколькі *«не ўсе партнёры імкнуцца да прыняцця правіл і стандартаў ЕС»* і таму трэба прыняць да ўвагі *«жаданне кожнай краіны адносна прыроды і спецыфікі іх партнёрства з ЕС»*. Як і раней, Еўрасаюз ухіляецца ад дакладнага вызначэння паняццяў «дыферэнцыяцыі» і «сумеснае валоданне», але з далейшага тэксту ўсё ж можна скласці нейкае ўяўленне, што ж маецца на ўвазе.

Так, у трэцім раздзеле, названым «Трывалае суседства, трывалае партнёрства» дэкларуецца наяўнасць розных памкненняў у партнёраў ЕС, таму ЕПС павінна больш поўна адлюстроўваць інтарэсы краін-суседзяў і быць больш сфакусіраванай на меншай колькасці прыярытэтаў. Сама па сабе такая заява — ужо наватарства з боку Еўрасаюза. У дакументах 2003-2004 гг. аўтары не дапускалі думкі, што хтосьці можа не імкнуцца да інтэграцыі з ЕС і не стане выконваць «хатніх заданняў» па правядзенні рэформаў. Зараз жа, калі Беларусь і Арменія ўступілі ў Еўразійскі эканамічны саюз, а Азербайджан патрабуе для сябе асобнага дагавора аб стратэгічным партнёрстве, новая рэальнасць патрабуе ад Еўрасаюза новых падыходаў па-за рамкамі традыцыйнай абумоўленасці і арыентацыі на прасоўванне каштоўнасцяў.

Але на гэты выклік у тэксце камюніке прапануецца вельмі сціплы адказ: гаворка ідзе пра з'яўленне нейкіх неназваных новых фарматаў адносін у 2016 г. і пра тое, што *«ЕС гатовы абмяркоўваць магчымасць сумеснай выпрацоўкі новых прыярытэтаў партнёрства, якія б больш дакладна засяроджвалі адносіны на сумесна вызначаных інтарэсах»*. Гэта цытата вельмі важная для разумення Еўрапейскай палітыкі суседства і Усходняга партнёрства ў прыватнасці. Іншымі словамі, Еўрасаюз не тое што не гатовы ўлічваць нацыянальныя інтарэсы краін-суседзяў, ён не гатовы вызначаць сумесныя інтарэсы; што ён гатовы рабіць паводле Камюніке, дык гэта *«абмяркоўваць магчымасць сумеснай выпрацоўкі прыярытэтаў партнёрства»*. Гэта значыць, мяркуючы па гэтай фразе, «партнёрства», якое дагэтуль так часта згадвалася ў еўрапейскіх дакументах, не прадугледжвала такой магчымасці.

Да дыферэнцыяцыі можна таксама аднесці прапанову заключыць аблегчаныя і больш гнуткія гандлёвыя пагадненні з краінамі, не гатовымі да DCFTA (паганенняў аб паглыбленых зонах вольнага гандлю). А таксама пашырэнне і паглыбленне сфер супрацоўніцтва з «чэмпіёнамі» еўраінтэграцыі.

Прызнаючы, што палітыка абумоўленасці (*«more for more»*) не прывяла да рэформаў там, дзе для гэтага не было палітычнай волі, Еўрасаюз прапануе *«даследаваць больш эфектыўныя шляхі прасоўвання фундаментальных*

рэформаў у партнёраў» праз арганізацыі грамадзянскага грамадства, эканамічных і сацыяльных актараў. Як каталізатар змен у партнёрскіх краінах мяркуецца выкарыстоўваць і незалежныя СМІ. Такі шлях, праўда, некалькі супярэчыць ідэі выпрацоўкі сумесных прыярытэтаў партнёрства з урадамі суседскіх краін і наўрад ці будзе сустрэты з запалам у шэрагу сталіц.

Акрамя гэтага, Еўрасаюз плануе адмовіцца ад адзінага набору краінавых справаздач пра прагрэс у рамках ЕПС і распрацаваць новы спосаб ацэнкі, зыходзячы з дасягнення пастаўленых мэт кожнай з краін-суседзяў.

Што да «сумеснага валодання», то з тэксту камюніке немагчыма зразумець, што менавіта маецца на ўвазе пад гэтым тэрмінам. Хоць і гаворыцца, што многія апытаныя зацікаўленыя групы згадвалі такія прыярытэт і што ЕС павінен надаць гэтаму пытанню больш увагі. У якасці здагадкі, верагодна, можна гаварыць пра пачуццё «сумеснага валодання» як пра вынік сумеснай з ЕС выпрацоўкі прыярытэтаў на аснове супольных інтарэсаў краін-суседзяў і Еўрасаюза. Але тады гэта паняцце перасякаецца з паняццем «дыферэнцыяцыі» і не тлумачыць сутнасці справы.

Пераважная большасць з тых мер, якія ў дакуменце падаюцца як новаўвядзенні, уключаючы паглыбленне супрацоўніцтва з суседзямі суседзяў (у тым ліку з Расіяй і Турцыяй)⁵, садзейнічанне эканамічным рэформам і мадэрнізацыі, падтрымка малых і сярэдніх прадпрыемстваў, уцягванне краін-чальцоў ЕС, стабілізацыя суседства, супрацоўніцтва ў сферы бяспекі і г.д., ужо фігуравалі ў якасці прыярытэтаў у больш ранніх дакументах ЕПС (у 2004 і 2011 гг.). Але паколькі рэалізаваны ў поўнай меры яны не былі, іх прыйшлося ўключыць і ў абноўленую версію палітыкі суседства.

У цэлым камюніке ўяўляе сабой вельмі агульны, рамачны дакумент, які апісвае напрамкі і прыярытэтныя зоны палітыкі ЕС. Ён не змяшчае пэўных механізмаў і тэрмінаў рэалізацыі пастаўленых задач. Як адзначана ў заключэнні, на працягу 2016 г. Еўрасаюз мае намер правесці кансультацыі з партнёрскімі краінамі пра далейшы фармат стасункаў, засноўваючыся на гэтым камюніке. Таму пра больш канкрэтны змест новай Еўрапейскай палітыкі суседства мы даведаемся толькі ў канцы наступнага года. Пакуль жа стасункі з ЕС будуць развівацца ў рамках раней вызначаных прыярытэтаў і зыходзячы са знешне- і ўнутрыпалітычнай кан'юнктуры кожнай асобнай краіны-суседа ЕС.

Месца Беларусі ў новай палітыцы суседства

Хачу нагадаць, што Беларусь не з'яўляецца паўнаважным удзельнікам ЕПС, з ёй не складзены план дзеянняў партнёрства. Такое становішча стала вынікам таго, што запуск і станаўленне ЕПС прыйшліся на перыяд найгоршых адносін паміж Мінскам і Бруселем. І калі ў камюніке пра ЕПС 2004 г. Беларусі быў прысвечаны цэлы блок, у дакуменце па адаптацыі 2011 г. Беларусь згадваецца некалькі разоў у розных кантэкстах, то ў новай рэдакцыі палітыкі суседства наша краіна не згадваецца ні разу. Гэтак жа як Армения і Азербайджан. Пра іх як пра няўдалыя прыклады інтэграцыі наогул вырашылі змоўчыць.

⁵ Турцыя і Расія, хаця і з'яўляюцца геаграфічнымі суседзямі ЕС, тым не менш не з'яўляюцца часткай Еўрапейскай палітыкі суседства з прычыны іншага статусу іх стасункаў з ЕС. Таму ў дакуменце яны разглядаюцца як «суседзі суседзяў».

Пра стаўленне да гэтых краін можна меркаваць па адсылцы да рэгіянальнага супрацоўніцтва ў шостым раздзеле дакумента, дзе гаворыцца пра тое, што Усходняе партнёрства будзе развівацца ў святле прыярытэтаў Рыжскага саміту 2015 г., а менавіта ўзмацняць інстытуты і належнае кіраванне, мабільнасці і кантакты паміж людзьмі, рынкавыя магчымасці і камунікацыі.

Высновы

- Насуперак пастаўленым у камунікацыйным дакуменце мэтам Еўрасаюз не змог пераадолець фундаментальных супярэчнасцяў сваёй палітыкі суседства, а менавіта адмовіцца ад дырэктывных падыходаў і пачаць будаваць сапраўднае партнёрства на аснове ўзаемных інтарэсаў з краінамі-суседзямі, а не прасоўвання сваіх стандартаў і нормаў.
- Галоўным прыярытэтам ЕПС па-ранейшаму застаецца прасоўванне дэмакратыі, хоць акцэнты некалькі зрушыліся на неабходнасць стабілізацыі рэгіёна суседства, што выклікана ростам канфліктнасці і пагаршэннем эканамічнай сітуацыі па перыметры ЕС. Але базісам такой стабілізацыі Брусель лічыць дэмакратыю і правы чалавека.
- Еўрасаюз дэкларуе гатоўнасць больш улічваць інтарэсы суседзяў і развіваць «сумеснае валоданне», але рэалізацыя гэтых намераў застаецца пад пытаннем, бо такія заявы фігуруюць і ў дакуменце па адаптацыі ЕПС ад 2011 г. Акрамя таго, ЕС гатовы задзейнічаць грамадзянскае грамадства, незяржаўныя СМІ і іншых актараў для прасоўвання дэмакратыі ў краінах-суседзях нягледзячы на меркаванне адпаведных урадаў. Такі падыход можа прывесці да яшчэ большага адчужэння ў двухбаковых адносінах з тымі краінамі, якія не імкнуцца да цеснай інтэграцыі з ЕС.
- У параўнанні з папярэднімі выданнямі ЕПС, цяперашні дакумент з'яўляецца больш рэалістычным, ён прызнае шэраг няўдач палітыкі суседства і дэкларуе гатоўнасць да больш гнуткіх падыходаў. У выпадку плённых кансультацый з краінамі-суседзямі і нападнення новай палітыкі суседства канкрэтным зместам, якія адпавядаюць інтарэсам усіх бакоў, рэгіянальнаму супрацоўніцтву можа быць нададзены новы імпульс.
- Беларусь пакуль застаецца аўтсайдарам Еўрапейскай палітыкі суседства. Яна ўдзельнічае ў ёй апасродкавана, праз Усходняе партнёрства. Падключэнне да праектаў і інструментаў ЕПС для Беларусі стане магчымым пасля нармалізацыі палітычных адносін з Еўрасаюзам.