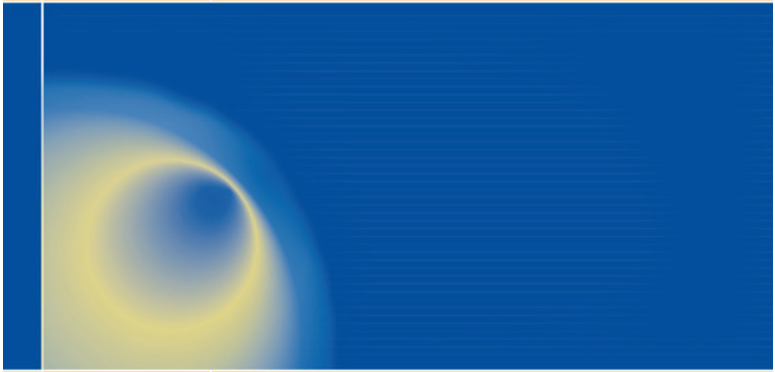
В.Б. Рыжов



СОТРУДНИЧЕСТВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА СО СТРАНАМИ И РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ АЗИИ И ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ В СВЕТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ «ПОЛИТИКИ СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ»

ЮСТИЦ ИНФОРМ

Валерий Борисович Рыжов

Сотрудничество Европейского союза со странами и региональными организациями Азии и Латинской Америки в свете европейской «политики содействия развитию»

Серия «Международное право»

Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=8978906
Сотрудничество Европейского союза со странами и региональными организациями Азии и Латинской Америки в свете европейской «политики содействия развитию»: Юстицинформ; Москва; 2014
ISBN 978-5-7205-1233-0

Аннотация

В монографии освещаются вопросы становления и развития отношений Европейского союза с государствами и интеграционными объединениями Азии и Латинской Америки. Представлен исчерпывающий международно-правовой анализ такого взаимовыгодного сотрудничества. Показаны

особенности опыта сближения стран Европы и государств иных континентов друг с другом, с учетом политико-правовых факторов, которые и определили стремление к тесному международному региональному взаимодействую. Для широкого круга специалистов, интересующихся вопросами международной региональной интеграции на современном этапе.

Содержание

Введение 7
Глава 1. 33
1.1. Глобальный и региональный подход ЕС к отношениям со странами и региональными организациями южного полушария 34
1.2. Влияние расширения ЕС на отношения с развивающимися странами 43
Конец ознакомительного фрагмента. 53

Валерий Борисович Рыжов
Сотрудничество Европейского союза со странами и региональными организациями Азии и Латинской Америки в свете европейской «политики содействия развитию»

Рецензенты:

Буроменский Михаил Всеволодович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, член-корреспондент национальной академии правовых наук Украины;

Капустин Анатолий Яковлевич – доктор юридических наук, профессор, заместитель директора института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве российской федерации, президент Ассоциации международного права;

Шинкарецкая Галина Георгиевна – доктор юридических наук, главный научный сотрудник, руководитель группы международно-правовых проблем в отношениях между странами-членами содружества независимых Государств института государства и права российской академии наук.

Введение

Изучение внешней политики Европейского союза – очень многосторонняя, многоаспектная задача. Структуризация Европейского союза, проведенная посредством Лиссабонского договора[1], делает еще более наглядной сложность процессов принятия решений и осуществления внешней политики Союза. Теперь в Договоре о Европейском союзе содержится отдельный раздел: «Внешняя деятельность Союза»[2]. Этот раздел состоит из семи глав: общие положения (глава I), общая коммерческая политика (глава II), сотрудничество с третьими странами и гуманитарная помощь (глава III), ограничительные меры (глава IV), международные соглашения (глава V), отношения Союза с международными организациями и с третьими странами (глава VI), условие солидарности (глава VII). Таким образом, создается почти десяток направлений внешней политики ЕС.

Такое разнообразие сложилось с течением времени, в процессе диверсификации отношений Европейского союза с другими странами, региональными организациями и инте-

---

[1] Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed on 13 December 2007 in Lisbon, entered into force on 1 December 2009.

[2] General Provisions on the Union's External Action and Specifc Provisions on the Common Foreign and Security Policy.

грационными объединениями. Конечно, отношения Европейского союза с другими субъектами международного права не могут быть однородными и варьируются в зависимости от географического расположения, уровня экономического развития, соответствия демократическим стандартам и принципам защиты прав человека в том или ином государстве, с которым Европейский союз устанавливает отношения, а также и других факторов.

Одним из направлений политики Европейского союза стала «политика содействия развитию», которая осуществляется с так называемыми развивающимися странами[3]. При этом отмечаются особые подходы Европейского союза к правовому регулированию внешнеполитических связей с развивающимися странами, которые значительно отличаются от подхода Европейского союза к правовому регулированию отношений с развитыми странами, т. е. со странами высокого уровня экономического развития, который обычно сопровождается и высоким уровнем политического и демократического развития.

Необходимо также отметить, что особый интерес Европейского союза среди развивающихся стран вызывают страны – бывшие колонии нынешних членов ЕС, расположенные, главным образом, в Африке. Эти отношения явно от-

---

[3] Термин «развивающиеся страны» возник в 60-70-е годы XX века, когда на мировую арену выходили государства, освободившиеся от колониальной зависимости.

личаются от отношений, которые были выстроены ЕС с другими развивающимися странами и, в частности, со странами Азии и Латинской Америки, что предполагает отдельное изучение внешней политики ЕС со странами Африки, с одной стороны, и отношения ЕС с другими развивающимися странами, с другой стороны.

Выделение отдельных регионов имеет уже некоторые традиции: с самого зарождения внешнеполитической деятельности Европейского союза, направленной на содействие развитию развивающихся стран, это содействие дифференцировалось по географическому признаку. Об этом свидетельствует такой основополагающий для нашего исследования акт как Регламент Совета № 443/92, который был озаглавлен следующим образом – «Регламент, касающийся финансовой и технической помощи и экономического сотрудничества *с развивающимися странами Латинской Америки и Азии*»[4]. Географический подход в регулировании внешнеполитической деятельности подтверждается и другими актами (напр., так называемыми «соглашениями Ломе»).

Географический подход неоднократно подвергался определенному осуждению за чрезмерную жесткость в доктрине, а также ставился на обсуждение в органах ЕС. Он был признан неэффективным, и было решено, что дифференциация

---

[4] Règlement (CEE) n° 443/92 du Conseil, du 25 février 1992, relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie. JOCE L 52 du 27.02.1992.

в построении международных отношений и, в частности, отношений в рамках политики содействия развитию должна основываться либо на общем, либо на персонифицированном (либо на обоих) подходе. Регламент Европарламента и Совета № 1905/2006[5], заменивший Регламент № 443/92, закрепил именно эту позицию.

Однако для удобства исследования мы решили сохранить совокупность тематического и географического подходов, использованных европейским законодателем на протяжении более чем двадцати лет существования регламентации политики содействия развитию со странами данных регионов мира. Несмотря на отказ европейского законодателя от географического (регионального) подхода, отношения Европейского союза как в рамках политики содействия развитию, так и в рамках любой другой внешней политики строятся на персонифицированном подходе, т. е. на приспособлении средств и инструментов сотрудничества по отношению к той или иной стране, интеграционному объединению или региональной организации. В связи с этим изучение данного направления европейской политики в развитии может и сегодня основываться на географическом подходе.

С другой стороны, отношения ЕС со странами Африки и Средиземноморского бассейна уже много раз становились

---

[5] Règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement. JOCE. L 378 du 27.12.2006.

объектом исследования, в отличие от отношений со странами Азии и Латинской Америки. А между тем среди множества документов Европейского союза, принятых в рамках реализации политики содействия развитию, очень немалая часть касается именно Азии и Латинской Америки. Правда, нам придется коснуться некоторых правовых аспектов внешней политики ЕС, не относящихся непосредственно к нашей теме. Это объясняется тем, что политика содействия развитию частично реализуется методами, которые напрямую к ней не относятся, например, посредством гуманитарной и продовольственной помощи[6]. Тем не менее, основной темой нашего исследования остается именно «политика содействия развитию» – элементы, не относящиеся к политике содействия развитию, но все же касающиеся внешней политики ЕС, будут изучены нами лишь в той мере, в которой они непосредственно связаны с политикой содействия развитию.

Азиатские и латиноамериканские партнеры Европейского союза сначала назывались «неассоциированными развивающимися странами». Это понятие применялось с 1976 года, когда Сообщество решило предоставить финансовую и техническую помощь странам Южного полушария, с которыми не было заключено соглашений на базе ст. 238 Римско-

---

[6] Так, например, европейский законодатель утвердил, что продовольственная помощь, которая с отраслевой точки зрения должна регулироваться европейским гуманитарным правом, «является важным элементом европейской политики содействия развитию». См.: Регламент № 1292/96.

го договора[7]. Европейский союз отказался от этого определения в 1986 году. Стало применяться нейтральное наименование с географической коннотацией, а именно, «развивающиеся страны Латинской Америки и Азии». Данное понятие, не влияющее на формальное и материальное содержание отношений между Европейским экономическим сообществом и странами, находящимися в данных регионах, может ретроспективно рассматриваться как понятие, отражающее выход отношений между упомянутым интеграционным объединением и странами данных регионов на более глубокий и более динамичный уровень.

Ввиду развития латиноамериканских и азиатских стран, а также их отношений с ЕС, упомянутая выше терминология была также заменена в Регламенте, предложенном Европарламентом и Советом относительно сотрудничества Сообщества со странами Азии и Латинской Америки, который заменил Регламент № 443/92[8]. Он был назван следующим образом – «Регламент, касающийся финансовой и технической помощи и экономического сотрудничества с развивающимися странами Латинской Америки и Азии», изменяющий Ре-

[7] В ст. 238 сказано: «Сообщество может заключать с третьим государством, союзом государств или международной организацией соглашения об учреждении ассоциации, которая предусматривает взаимные права и обязательства, совместные действия и особые процедуры».

[8] Сегодня сотрудничество ЕС с другими странами в рамках программ развития регулируется Регламентом Европарламента и Совета № 1905/2006 от 18 декабря 2006 г.

гламент № 2258/96 СЕ, касающийся реабилитации и восстановления развивающихся стран[9]. Действительно, по прочтении предложения Регламента можно заметить, что терминология «развивающиеся страны» практически не упоминается, несмотря на то, что сотрудничество и помощь тому или иному государству, которые будут осуществлены в рамках мер и инициатив, предусмотренных данным Регламентом, должны будут учитывать цели политики содействия развитию, предусмотренные Римским договором[10].

Отказ от прежней терминологии объясняется тем, что сегодня многие из прежних развивающихся стран уже невозможно квалифицировать в качестве таковых (напр., Индию, Саудовскую Аравию, Чили). Таким образом, ЕС юридически не связывает себя квалификацией некоторых государств как развивающихся стран, учитывая политические последствия, к которым может привести такая квалификация. Сегодня общей терминологией для определения стран, с которыми сотрудничает ЕС в рамках политики содействия развитию, является следующее выражение: «страны и регионы-партнеры» (ст. 1 Регламента № 1905/2006).

Нынешнее название регламента, устанавливающего пра-

---

[9] Doc. COM (2002) 340 final.

[10] В главе Договора, посвященной «содействию развития», говорится, что европейская политика содействия развитию «содействует… продолжительному экономическому и социальному содействию развивающимся странам и, в частности, странам, находящимся в наиболее неблагоприятном положении» (выделено нами).

вила действий со странами интересующих нас регионов, не содержит географического ограничения. Раньше Регламент № 443/92 носил название «Регламент относительно сотрудничества Сообщества со странами Азии и Латинской Америки», а ныне Регламент № 1905/2006, заменивший Регламент № 443/92, носит наименование «Регламент, устанавливающий порядок финансирования содействию развития». Тем не менее, несмотря на «анонимность» нового Регламента, конкретные страны, с которыми осуществляется сотрудничество ЕС, все же были в нем перечислены (см. приложение № 1 к Регламенту № 1905/2006). Сегодня в данном списке содержится 47 стран, т. е. на семь больше, чем в списках, составленных ранее. Здесь необходимо отметить, что список латиноамериканских стран не изменился; это объясняется относительной, по сравнению с азиатскими странами, политической стабильностью в данном регионе.

В соответствии с актами от 1990 года[11], содействие развитию было предусмотрено по отношению к таким странам Азии, как: Афганистан, Бангладеш, Бутан, Бруней, Бирма/Мьянма, Камбоджа, Китай, Индия, Индонезия, Лаос, Малайзия, Мальдивские острова, Монголия, Непал, Пакистан, Филиппины, Шри-Ланка, Таиланд, Вьетнам, Йемен; и к таким странам Латинской Америки, как: Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Эквадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай,

[11] DOC COM (90) 176 FINAL, 11 JUIN 1990.

Перу, Сальвадор, Уругвай и Венесуэла.

В соответствии с Регламентом от 2002 года[12], сотрудничество ЕС в рамках политики содействия развитию подтверждено в отношении таких стран Азии, как: Афганистан, Саудовская Аравия, Бахрейн, Бангладеш, Бутан, Бирма/Мьянма, Камбоджа, Китай, КНДР, Индия, Индонезия, Иран, Ирак, Лаос, Малайзия, Мальдивские острова, Монголия, Непал, Оман, Пакистан, Филиппины, Шри-Ланка, Таиланд, Восточный Тимор, Вьетнам, Йемен; и таких стран Латинской Америки, как: Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Эквадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай и Венесуэла.

Наконец, в соответствии с Регламентом от 2006 года[13], европейская политика содействия развитию распространяется на страны Азии: Афганистан, Бангладеш, Бутан, Камбоджа, Китай, Индия, Индонезия, КНДР, Лаос, Малайзия, Монголия, Мальдивские острова, Бирма/Мьянма, Непал, Пакистан, Филиппины, Шри-Ланка, Таиланд, Вьетнам, Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Иран, Ирак, Оман, Саудовская Аравия, Йемен; и на страны Латинской Америки: Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Эквадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Саль-

[12] DOC. COM (2002) 340 FINAL, 2 JUILLET 2002.

[13] JOCE L 378 du 27.12.2006, p. 65–71.

вадор, Уругвай и Венесуэла.

В течение довольно долгого времени политика Европейского сообщества по отношению к странам Азии и Латинской Америки не имела четких отличий от других политик, так что ее было бы трудно вычленить из общего потока. Такую безликость органы Сообщества обычно объясняли тем, что развивающиеся страны не способны решить ни их собственные, внутренние проблемы, ни определить общие с Европой интересы и предложить конкретные рамки для сотрудничества с Сообществом. Этот аргумент не выдерживает критики, т. к. несмотря на схожие условия, существующие в других регионах третьего мира, и отсутствие общих с ними интересов и институциональных рамок сотрудничества, Европейское сообщество заключает со странами других регионов довольно важные соглашения (примером могут служить соглашения с некоторыми странами Средиземноморья и Африки)[14].

Появление политики Сообщества и европейских стран со странами Азии и Латинской Америки можно датировать лишь 1972 годом, когда в ходе Парижского Саммита было решено осуществить поворот в отношениях с ними.

В основе этого решения лежало несколько факторов. Среди них:

---

[14] См.: J.– A. Tapia Valdes. Les variables politiques des relations entre la Communauté économique européenne et l'Amérique latine, in Colloque de l'Institut d'études européennes – Université libre de Bruxelles, La Communauté européenne et l'Amérique latine: ed. de l'Université de Bruxelles. Bruxelles, 1981, 234 p., p. 157.

– изменение конъюнктуры мирового рынка в связи с тогдашним энергетическим кризисом;

– появление общих для партнеров (Европейского союза и развивающихся стран) ценностей;

– выход отношений на новый углубленный экономический уровень.

В эпоху нефтяного эмбарго, навязанного «ОПЕК» осенью 1973 г. большей части западных стран, государства-члены Европейского экономического сообщества ощутили масштабы своей экономической уязвимости и зависимости от политики, определяемой их партнерами из Южного полушария. В это время зависимость Европы от зарубежных, в частности, от развивающихся стран, достигла в части снабжения сырьем 75 %, а в части снабжения энергией – 45 %. Эта зависимость привела к закрытию или ограничению доступа ее продукции на рынки сбыта развивающихся стран[15].

Таким образом, изменение европейской политики по отношению к странам Азии и Латинской Америки в тот период в определенной степени диктуется тем, что именно Латинская Америка, а также страны региона Юго-Восточной Азии богаты природными ресурсами. Европейское сообщество в середине семидесятых годов прошлого века решило активизировать экономическое сотрудничество со странами Азии и Латинской Америки. В качестве партнеров были выбраны,

---

[15] J. Bourrinet, M. Torrelli, Les relations extérieures de la CEE: PUF, coll. «Que sais-je?», n° 1837, 1989, p. 101.

прежде всего, страны с импортоемкими рынками. Именно Азия, Латинская Америка, а также страны Персидского залива поглощали в то время более половины общей суммы экспортных поставок в направлении стран третьего мира.

В Латинской Америке в тот период отмечен еще один весьма важный феномен, а именно – ослабление гегемонии США, которое, в свою очередь, объясняется изменением позиции латиноамериканских элит, стремившихся к кардинальному преобразованию международных отношений. В частности, стали отмечаться попытки найти новых партнеров не в США, как прежде, а в Европе, с которой, казалось, существует значительная культурная, политическая и экономическая гармония[16]. Такая взаимная заинтересованность (подлинная или мнимая) в углублении сотрудничества между Европой и странами Азии и Латинской Америки в семидесятые годы прошлого века и стала основным определяющим фактором формулирования новой политики ЕС. На давние исторические и культурные связи между государствами-членами Сообщества и большой частью стран Азии и Латинской Америки возлагались большие надежды.

Особенно много общего в культурном наследии Европы и Латинской Америки. Как сказано в Сообщении Европейской комиссии для Европейского парламента, «построение

[16] См.: J.– A. Tapia Valdes, Les variables politiques des relations entre la Communauté économique européenne et l'Amérique latine, in Colloque de l'Institut d'études européennes – Université libre de Bruxelles, La Communauté européenne et l'Amérique latine: éd. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1981, 234 p., p. 161.

правового государства, принципы законности, идеи свободы и демократии, широко распространенные в Латинской Америке – это часть общих философских и юридических идей, которые являются европейским наследием»[17]. Присоединение Испании и Португалии к Сообществу способствовало возрождению исторических связей и общего культурного наследия, соединяющих латиноамериканские развивающиеся страны с государствами европейского континента.

Между Европой и Азией нет такой культурной близости, что существует со странами Латинской Америки. Тем не менее, в настоящее время, благодаря развитию торговых и иных связей, отмечается значительное сближение и с этими странами. Присоединение к Европейскому сообществу Великобритании, которая во времена колониального владычества оказала значительное влияние на культурную среду стран этого региона, сильно способствовало сближению Сообщества с азиатскими развивающимися странами. Сегодня нет сомнений в том, что экономические связи являются наиболее важной составляющей отношений Европы и Азии, хотя обе стороны стремятся подкрепить коммерческие отношения также и политическим диалогом.

Это не так просто. Несмотря на взаимное намерение развивать всестороннее сотрудничество двух регионов, общие

---

[17] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Union européenne – Amérique latine: actualité et perspectives du renforcement du partenariat 1996–2000: Doc. COM (1995) 495 final, Bruxelles, 23 oct. 1995, 32 p., p. 4.

для них ценности довольно сложно идентифицировать. Так, азиатские партнеры Европы не приемлют идею, согласно которой развитие Азии, в общем, и Юго-Восточной Азии, в частности, неизбежно предполагает восприятие западной модели (в частности европейской). Принимая во внимание богатое культурное наследие стран данного региона, нельзя не признать обоснованности такой позиции.

Важным фактором сближения отношений ЕЭС с развивающимися странами стали некоторые процессы, явно набирающие силу внутри стран в Азии и, главным образом, в Латинской Америке: на смену нестабильности и авторитаризму идут процессы демократизации и улаживания внутренних конфликтов. В свою очередь, углубление и упрочение связей посредством создания сети юридических обязательств способствует демократизации этих стран. Европа все больше становится и наиболее предпочитаемым партнером стран этих регионов, и моделью демократии и свободы. Все это значительно облегчает развитие отношений между этими регионами.

Если беспристрастно подойти к сравнению процессов интеграции, нельзя не признать, что концепция интеграции даже более стара в Латинской Америке, чем в Европе. Действительно, идея интеграции появилась в Латинской Америке в начале девятнадцатого века и была с тех пор как бы неким идеалом. Однако, институционализация регионализма в Латинской Америке и, в большей степени, распространение

идеи регионализма в Азии – относительно недавние явления. Создание первых формальных международных договоров в этих регионах мира, закрепляющих интеграцию как действенный феномен, датируется лишь началом 1960 гг. Среди них мы можем отметить:

– создание Латиноамериканской Ассоциации свободной торговли *(«Asociación Latinoamericana del Libre Comercio»)* в 1960 году, в которую вошли: Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Мексика, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили, Эквадор;

– создание в том же году Центральноамериканского общего рынка, в который вошли: Коста-Рика, Гватемала, Гондурас, Никарагуа, Сальвадор;

– создание АСЕАН (Ассоциации стран Юго-Восточной Азии) в 1967 году, в который вошли: Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур, Таиланд;

– создание Андского сообщества в 1969 году, в которое вошли: Чили, Колумбия, Венесуэла, Эквадор, Перу и Боливия.

Восьмидесятые годы прошлого века стали переходным периодом для процесса интеграции, что объяснялось кризисом, за которым последовала фаза «восстановления», характеризующаяся укреплением связей и коммерческой либерализацией.

Вторая фаза данного периода была отмечена новыми формами регионального сотрудничества:

1) в 1983 году образовалась так называемая «контадорская группа», объединяющая Мексику, Колумбию, Венесуэлу и Панаму, целью которой являлось содействие мирному разрешению регионального Центральноамериканского конфликта;

2) в 1984 году образовалась неформальная группа латиноамериканских глав государств-должников на основании Картахенского соглашения, которая пыталась, но без большого успеха, принять общие меры по сокращению внешнего долга всех стран региона;

3) в 1985 году была основана Ассоциация регионального сотрудничества Южной Азии (SAARC), в которую вошли Бангладеш, Бутан, Индия, Мальдивские острова, Непал, Пакистан, Шри-Ланка, и целью которой являлось содействие достижению благосостояния народов Южной Азии и улучшению качества жизни;

4) в 1986 году была создана, так называемая, «Группа Рио», которая стала главным форумом политического сотрудничества в Латинской Америке.

В 1990 годы интенсификация региональной интеграции в Латинской Америке и Азии идет, главным образом, посредством заключения множества двусторонних соглашений. Это возобновление интеграционного процесса наиболее мощно проявилось в Латинской Америке, очевидно, в силу активного процесса приспособления стран этого региона к мировой глобализирующейся экономике и их попы-

ток получить в этой новой системе конкурентные преимущества. Появилось понятие «открытого регионализма», разработанного Экономической комиссией Латинской Америки (CEPAL). Суть этой концепции состоит в изменении самой концепции интеграции. Прежде основные усилия в плане интеграции сосредоточивались в сфере регулирования импорта, в попытках уравновесить меры национального протекционизма, принимаемые в разных странах, и довольно быстро показали свою неэффективность. «Новый открытый регионализм» девяностых годов стал дополнением односторонних и многосторонних стратегий сотрудничества, целью которых является содействие включению данных стран в мировую экономику. Конкретным проявлением нового регионализма служат изменения уже в таких областях, как развитие производительных мощностей, транспорта, инфраструктуры, энергетики и т. п.

Изменения касаются и самих действующих лиц латиноамериканской интеграции. Если ранее непременным и единственным двигателем интеграции были правительства различных государств, то сегодня они все меньше напрямую занимаются этими вопросами, освобождая, таким образом, место частным экономическим игрокам, более адекватно воспринимающим требования рынка и международной конкурентоспособности. Такое переопределение целей и методов сотрудничества создало предпосылки для длительного развития процессов интеграции в Латинской Америке.

В настоящее время можно констатировать развитие и диверсификацию интеграционных инициатив, что влечет за собой пересмотр традиционных соглашений (Центральноамериканский общий рынок, Андское сообщество). Наконец, на этот же период приходится создание новых соглашений: в 1991 году Общий рынок юга, называемый на испанском языке «Mercosur» или на португальском «Mercosul», объединил Бразилию, Аргентину, Уругвай и Парагвай; в 1994 году так называемая «группа трех» была образована Колумбией, Мексикой и Венесуэлой.

Институционализация интеграции привела к значительному усилению товарообмена в рамках региона и созданию благоприятного инвестиционного климата, как для внутренних, так и для внешних инвесторов. Создалась прямая опасность вытеснения Европейского сообщества с этих рынков. Стремясь предотвратить такое развитие событий и чтобы не оказаться в замкнутых традиционных зонах сотрудничества с североафриканскими средиземноморскими странами, Сообществу пришлось предпринять ряд усилий для установления более глубокого сотрудничества со странами и интеграционными объединениями Азии и Латинской Америки.

Позиция Европейского сообщества сформулирована в Сообщении Комиссии: «Даже если соглашение о свободной торговле имеет открытый характер и может быть принято всеми государствами-участниками Всемирной торговой организации, гравитационная сила такого соглашения приво-

дит к фактической интеграции и сплочению отдельной группы региональных стран, что на практике может привести к дискриминации по отношению к «третьим (не участвующим в соглашении) странам»[18].

Из этого следует, что европейские инстанции прогнозировали появление новых и развитие уже существующих континентальных региональных блоков, проникновение в которые для «третьих стран» может быть затруднено. Интерес Сообщества состоял в предотвращении снижения уровня сотрудничества с такими интеграционными объединениями.

Сегодня перед каждым из партнеров стоят новые вызовы, такие как глобализация коммерческих и финансовых обменов, а также ряд других важных, транснациональных проблем (наркобизнес, нелегальная иммиграция, ухудшение окружающей среды, обеспечение здоровья населения и т. п.). Для эффективного решения данных проблем взаимное углубление отношений ЕС и стран Азии и Латинской Америки может оказаться весьма полезным.

В экономической области Европа необходима странам Азии и Латинской Америки для обеспечения разнообразия своих внешних связей и для эффективного включения в ми-

---

[18] Commission européenne, Zones de libre-échanges: une évaluation, Doc. SEC (1995) 322 final, Bruxelles, 8 mars 1995; C. Flaesch-Mougin, J. Lebullenger, Les relations contractuelles de l'Union européenne avec les pays et groupements latino-américains, in Actes du colloque ECSA-World de Bruxelles, L'Union européenne dans un monde en transformation (19–20 sept. 1996), éd. OPOCE, Luxembourg, 1998, 786 p., p. 581–628.

ровую экономику. Эти страны стремятся углубить партнерство с ЕС для того, чтобы усилить свое дипломатическое и экономическое влияние по отношению к соседним могущественным, и иногда даже гегемонистским странам (США, Япония или Китай). Им также необходимы договорные отношения с ЕС для расширения доступа своих производителей к рынкам сбыта как в Европе, так и в нескольких ближайших к европейскому интеграционному объединению странах[19]. Наконец, эти страны видят в ЕС идеального партнера, способного предложить им полезное для них сотрудничество, открывающее им дорогу для длительного и эффективного развития. Со своей стороны, ЕС стремится закрепить и продвигать далее свои коммерческие и технологические позиции в странах с высоким потенциалом экономического роста, к каковым относятся его партнеры из Азии и Латинской Америки.

Сотрудничество между ЕС и странами, о которых мы говорим, в политической сфере необходимо для эффективного решения многих транснациональных проблем, порожденных глобализацией, и которые изолированное государство не в состоянии самостоятельно эффективно решить. Только подлинное, углубленное сотрудничество в данном вопросе позволит достигнуть эффективных результатов.

---

[19] См. подробнее: J. Delors, Discours d'ouverture du Colloque de l'Université de Gand, 10 nov. 1990//The political and legal framework of trade and economic relations between the European Community and Eastern Europe.

Таким образом, страны Азии и Латинской Америки являются обязательными партнерами ЕС, как в рамках международных организаций, так и в рамках двусторонних отношений с Союзом. Тем не менее, необходимо отметить, что углубленное сотрудничество ЕС с этими странами порождает некоторое беспокойство со стороны европейских граждан, которые справедливо опасаются потерять свои рабочие места в связи с иммиграцией, а также считают потенциально возможным ослабление экономической мощи Европы.

Усиление влияния стран Азии и Латинской Америки особенно проявилось во время Саммита «Большой двадцатки» (G20) в Канкуне, в которую, кроме традиционного набора наиболее развитых стран, вошел ряд стран, обычно относимых к развивающимся. Со стороны этих последних высказывалось намерение уравновесить их влияние с влиянием индустриальных, развитых стран (США и стран Европейского союза) в рамках многосторонних переговоров[20]. Концепция «Большой двадцатки» позволяет установить равновесие между странами южного и северного полушарий. Проявившиеся в Канкуне противоречия – это проявление давних дебатов о регулировании торговли сельскохозяйственными продуктами в рамках Всемирной торговой организации. Презентация предложений от имени США и стран Ев-

[20] C. Pene et J. Kasmi, La création du G20: impact sur les négociations du cycle de Doha et cohérence avec la stratégie commerciale du Brésil, Note interne à la délégation de la France auprès de l'Organisation mondiale du commerce, 26 janv 2004, 29 p.

ропейского союза 13 августа 2003 г. привела к проявлению жестких противоречий между Югом и Севером[21]. Некоторые положения, как, например, специальная защитная оговорка для развивающихся стран, некоторые некоммерческие условия, а также и другие, не являлись предметом евро-американских предложений. Кроме того, одно из положений было направлено на ограничение действия специального условия, благоприятствующего экспортирующим развивающимся странам (таким, как Бразилия). Бразилия при поддержке Аргентины ссылалась на то, что это положение дискриминирует экспортеров из развивающихся стран; это была попытка завоевать на свою сторону максимальное число развивающихся стран для того, чтобы противостоять евро-американской позиции. Индия вела работу среди делегаций Пакистана и Филиппин.

В результате к Аргентине и Бразилии присоединились Китай, Индия и ЮАР. Эта пятерка стран решила разработать свой текст предложений для включения в будущий договор.

Таким образом, создание «Большой двадцатки» в новом составе – это в значительной мере заслуга Бразилии, которая привлекла на свою сторону большую часть стран Южной и Центральной Америки, что привело к созданию широкого блока развивающихся стран, сосредоточенного на критике проектов, представленных ЕС и США в аграрном секторе

[21] Document conjoint CE – États-Unis sur l'Agriculture, JOB (03)/157, 13 août 2003, 4 p.

международной политики. Побочным продуктом этих событий стало укрепление позиций Индии, а также Индонезии и Филиппин на переговорах по вопросу о доступе к рынкам развивающихся стран.

Нельзя не признать, что возможности для новой расстановки сил возникли благодаря евро-американской инициативе по принятию предложений в области торговли сельскохозяйственными продуктами.

Продолжительное существование «Большой двадцатки» вряд ли входило в планы европейских и американских участников переговоров. Основания для ее распада были: по всей логике вещей цели таких развивающихся стран, как например, Бразилия, с одной стороны и Индия или Индонезия, с другой стороны, явно не совпадали (последние страны занимают в целом оборонительную позицию в том, что касается открытия их собственных рынков).

Однако и в существовании «Большой двадцатки» для англо-американских участников переговоров был смысл в силу коммерческой стратегии, которая заключается в завоевании поддержки со стороны развивающихся стран в рамках многосторонних переговоров и ослаблении, таким образом, конкуренции со стороны развитых стран; они также стремятся выйти на рынки развитых стран как на основании многосторонних торговых договоров, так и в рамках двусторонних (Соглашение о свободной торговли обеих Америк (FTAA), Меркосур и т. п.) соглашений; их конечная цель – завоевание

рынков развивающихся стран, действия которых не ограничиваются правилами ВТО.

Одно из направлений их стратегии – объединение усилий с развитыми странами в ходе многосторонних торговых переговоров с целью расширения возможностей рынков развивающихся стран в силу демографического роста и развитием и повышения уровня жизни в этих странах.

Такая стратегия составляет суть политики как США, так и Европейского союза, и ее проявления ясно видны в методах сотрудничества с Меркосур; ее популярность объясняется внутренними причинами: многостороннее сотрудничество – это единственная эффективная форма работы, где можно рассчитывать на внутреннюю поддержку[22].

Тем не менее, «Большая двадцатка» показала свою сплоченность и действенность в рамках международных переговоров по различным вопросам. Основные страны Азии и Латинской Америки, входящие в «двадцатку» (Бразилия, Индия, Китай), неоднократно показали свою способность блокировать соглашения между США и Европейским союзом и эффективно отстоять свою позицию, что предоставляет развивающимся странам в международных переговорах вес и роль, которые все более соответствуют их экономическому влиянию в современном мире.

---

[22] Rapp. Parlement européen concernant une proposition de recommandation du PE au Conseil sur le mandat de négociation d'un accord d'association interrégional avec le Mercosur, A50049/2001, 6 févr 2001, 21 p.

В отличие от Латинской Америки, которая является одновременно однородным и многообразным регионом, Азия – очень разнородный регион, т. к. она объединяет страны различных традиций. Эта специфика оказывает существенное воздействие на отношения ЕС со странами этого региона.

Так, наряду с Китаем (постоянным членом Совета Безопасности ООН, ядерной и космической державой, наиболее населенной страной мира) и Индией (второй по численности населения страной в мире), в азиатском регионе существуют и менее развитые страны. Такой разброд в социальных, политических, демографических и экономических ситуациях стран данного региона ставит перед ЕС множество проблем в определении внешней политики по отношению к странам данного региона. Действительно, единообразный подход ЕС к азиатским странам, возможный по отношению к странам Латинской Америки, не годится.

В связи с этим, для придания эффективности азиатской политике ЕС было необходимо принять особую стратегию, которая бы учитывала как совокупность особенностей данной географической зоны, так и большое разнообразие стран региона. ЕС пришлось выбрать довольно оригинальный подход, который состоит в множественности стратегических партнерских отношений с различными странами данного региона, а не в установлении единой стратегии многосторонних партнерских отношений, который используется в Латинской Америке.

Придание приоритетного значения заключению соглашений о сотрудничестве в отношениях ЕС со странами Азии и Латинской Америки делает необходимым проведение, прежде всего, анализа различных составляющих этой договорной схемы. В рамках нашего исследования нам также будет необходимо оценить эффективность не только договорных, но и других отношений на фоне общих рамок сотрудничества между ЕС и развивающимися азиатскими и латиноамериканскими партнерами.

Глава 1.
Отношения ЕС с азиатскими и латиноамериканскими странами и региональными объединениями в свете расширяющегося европейского пространства и изменяющегося миропорядка

Современные изменения мирового правопорядка в экономической и коммерческой сферах, различия в темпах экономического роста развивающихся стран, а также изменения в рамках самого Европейского союза приводят к перестройке геополитических приоритетов ЕС, в особенности, по отношению к регионам Азии и Латинской Америки.

1.1. Глобальный и региональный подход ЕС к отношениям со странами и региональными организациями южного полушария

Внешняя политика ЕС в отношениях со странами Южного полушария не могла не изменяться с течением времени. Поначалу это была исключительно региональная политика, ныне же, в силу глобализации мировой экономики, она не может не быть всемирной.

Сотрудничество ЕС с развивающимися странами всегда было одним из приоритетов внешней политики ЕС. Об этом свидетельствует преамбула Римского договора, в которой шесть стран, стоящих у истоков создания европейского пространства, констатировали свое желание «подтвердить связи солидарности, которые существуют между Европой и заморскими странами и территориями», а также выразить свое «желание участвовать в развитии благополучия данных стран в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций».

Общие фразы преамбулы Римского договора и ссылка на Устав ООН не имели конкретного содержания и допускали широкое толкование, поэтому концепция содействия развитию, положенная в основу Римского договора, примени-

ма к отношениям ЕС со всеми странами мира. Последовавшее за этим сужение внешней политики ЕС и большей части государств-членов до региональной было навязано Сообществом в соответствии с исторической и политической конъюнктурой, определенной процессом деколонизации. Отношения ЕС с развивающимися странами концентрировались по большей части на африканском континенте, а с конца 1960 гг. распространились на страны Средиземноморского бассейна.

Смена курса в отношениях между странами Северного и Южного полушария наметилась после Парижского Саммита глав государств и правительств стран ЕС в октябре 1972 г. В ходе его было констатировано, что региональный и глобальный подходы во внешней политике содействия развитию должны применяться в совокупности. Действительно, в 1972 году «Сообщество, осознающее важность проблемы отсталости некоторых стран в мире, подтверждает стремление развивать усилия по решению данной проблемы в рамках глобальной политики и оказанию помощи и содействия развитию данных стран»[23].

Такой выход внешней политики ЕС на глобальный уровень был результатом давления на страны Сообщества Нидерландов и Германии, которые стремились сформировать политику содействия развитию универсального, глобального

[23] Sommet de Paris des Chefs d'État et de gouvernement de la CEE, 19 et 20 oct. 1972, Bull. CE oct 1972, p. 9 à 27.

уровня, т. е. политику, которая бы не ограничивалась местным, региональным подходом.

Изменение масштаба европейского внешнего сотрудничества свидетельствует об отходе от старых принципов помощи, распределяемой между некоторыми регионами и ограничиваемой некоторыми странами; теперь новые, утверждающиеся принципы требовали распространения сотрудничества и помощи на все развивающиеся страны мира, и в частности, страны южного полушария. «Высказываясь за глобальный или универсальный подход в рамках помощи развитию, Сообщество окончательно отказалось от регионального подхода в этом вопросе»[24].

Учитывая довольно общие формулировки Римского договора, Сообществу было необходимо разработать новые, современные подходы к проведению внешней политики в рамках компетенций, переданных ему государствами-членами.

Вначале объектом новой «расширенной» политики стали так называемые «развивающиеся страны, входящие в семейный круг ЕЭС». Был заключен ряд соглашений о сотрудничестве в рамках европейской политики «пространства Средиземного моря», первые из которых были подписаны в 1976 году.

С 1975 года начала также осуществляться так называемая «политика Ломе», которая связала Сообщество с государ-

---

[24] Le Naëlou, Politiques européennes avec les pays du Sud, L'Harmattan, Paris, 1995, p. 65.

ствами Африки, Карибского региона и государствами Тихоокеанского бассейна. Параллельно Европейское экономическое сообщество взяло на себя обязательство сотрудничать с азиатскими и латиноамериканскими развивающимися странами.

Таким образом, был взят курс на установление со многими из этих стран договорных отношений, в форме как привилегированных, так и непривилегированных торговых соглашений.

Не вызывает сомнения и тот факт, что на сотрудничестве Европы с развивающимися странами Азии и Латинской Америки отразилось и расширение ЕЭС, в первую очередь с вступлением в ЕЭС Великобритании, а затем и государств юга Европы – Испании и Португалии.

Однако, объявив о распространении действия внешней политики на новые географические зоны мира и, в частности, на Латинскую Америку и Азию, и переведя, таким образом, свое международное сотрудничество с регионального подхода на универсальный, Сообщество все же продолжало соблюдать некоторую иерархию между своими партнерами.

Действительно, первая линия разграничения проходила между ассоциированными развивающимися странами (или привилегированными партнерами) и неассоциированными развивающимися странами (или непривилегированными партнерами). С африканскими и средиземноморскими странами были сохранены наиболее значимые соглаше-

ния, основанные на ст. 310 Римского договора. Эти соглашения подчеркивали традиционно прочные связи европейского континента с этими странами. Они предусматривали преференциальный (привилегированный) режим сотрудничества и сопровождались значительным финансированием этого сотрудничества со стороны Сообщества.

В отличие от этого, с развивающимися странами Азии и Латинской Америки, которые были исключены из этой политики ассоциации, даже после присоединения к ЕЭС Испании и Португалии, отношения с Сообществом основывались на документах, предусматривавших сотрудничество в гораздо более скромных масштабах.

Различия между статусом ассоциированного и неассоциированного государства, присваиваемым третьим, не входящим в состав ЕС, государствам, в наше время сглаживаются. Политика ассоциации ЕС находится в постоянной эволюции.

Этот процесс объясняется тремя причинами. Он связан, в первую очередь, «с расширением и углублением интеграции ЕС, а также с политическими и экономическими изменениями, которые происходят внутри стран-партнеров ЕС под давлением глобализации и требований ВТО»[25].

Имеет значение и сама логика экономического регионализма Сообщества, нацеленная на сохранение интересов в определенных регионах мира, что должно не позволить вы-

[25] J. Raux, Les compétences expresses de caractère général – Les associations, Jurisclasseur Traité Europe, fasc. 2204.

теснить Европу с динамично развивающихся рынков, имеющих огромный потенциал.

Наконец, изменения в политике ассоциации продиктованы стремлением Европейского союза оказывать влияние на формирование норм общего международного права во всемирном масштабе[26].

Именно с такими целями были заключены договоры с Меркосур и Чили[27]. Позднее новый Договор об ассоциации был еще раз заключен с Чили на основании ст. 310 Римского договора[28], а затем и с другими странами Латинской и Центральной Америки. Эта политика ассоциации, реализуемая ЕС по отношению к государствам и интеграционным объединениям Латинской Америки, вписывается в рамки многостороннего партнерства, начавшегося с Декларации Рио-де-Жанейро, подписанной в 1999 году.

Постоянная эволюция политики ассоциации и ее адапта-

---

[26] См. подробнее: L. Cohen-Tanugi, L'infuence normative internationale de l'Union européenne: une ambition entravée, IFRI, Paris, 2002, 54 p; Résolution du Parlement européen sur les zones régionales de libre-échange et la stratégie commerciale de l'Union européenne, P5-TA-PROV [2003] 0237, avr. 2003, 11 p.; Secrétariat de l'OMC, Le régionalisme et le système commercial mondial, Genève, avr. 1995; P. Giordano, L'alliance stratégique entre l'Union européenne et l'Amérique latine dans le cadre du système commercial multilatéral, Problèmes d'Amérique Latine, n° 51, 2003–2004, p. 123; S. Santander, Entre globalisation et régionalisme: la stratégie de coopération inter-régionale UE – Mercosur, AFRI 2001, p. 531.

[27] По Меркосур см.: JOC E, n° L 69, 19 mars 1996, p. 1; По Чили см.: JOCE, n ° L 209, 19 août 1996, p. 5.

[28] JOCE n° L 352, 30 déc. 2002, p. 1.

ция к требованиям государств, не входящих в состав Европейского союза, позволяют утверждать, что действия, основанные на ст. 310 Римского договора, предпринимаются и в наше время. Можно предположить, что заключение подобных соглашений возможно и в будущем с некоторыми азиатскими партнерами.

В любом случае, у ЕС довольно велика свобода усмотрения в плане создания ассоциации с тем или иным государством. Эта свобода изначально вытекает из Римского договора: «Сообщество вправе заключить соглашения об ассоциации». Поэтому логично заключить, что Сообщество может расширить или не расширить круг членов ассоциации; определить конечную цель ассоциации с тем или иным государством; поставить перспективу присоединения того или иного государства, в частности, в зависимости от соблюдения им фундаментальных принципов, отнесенных к категории «существенных», несоблюдение которых может повлечь за собой наложение санкций.

Современный подход к международным отношениям ЕС свидетельствует о том, что «регионально-универсальный» подход остается в силе. Он по-прежнему важен, т. к. ныне глобализация экономики и тесная взаимосвязь между государствами во все большем числе сфер жизнедеятельности делают необходимым универсальный подход к решению общечеловеческих проблем, общих и для Европы, и для стран Азии и Латинской Америки.

Необходимо также констатировать, что за последние десятилетия произошли значительные превращения традиционных взаимозависимостей, долго преобладавших в отношениях между странами Южного и Северного полушария. Действительно, уже несколько лет взаимозависимость стран Южного и Северного полушарий принимает новые формы. Растущая подвижность людей, капитала и средств производства, а также распространение информации; экономическое развитие, как стран Северного полушария, так и Южного полушария, отныне составляют часть глобального миропорядка.

После окончания холодной войны страны Южного полушария утратили роль «вспомогательных сателлитов»; эти страны уже не играют, как это было в прошлом, стратегической роли в снабжении стран севера сырьем. Отношения стран Северного и Южного полушарий сегодня формируются в других измерениях, областях и сферах жизнедеятельности, что в ближайшем будущем может сделать отношения между ними еще более важными и потому обреченными на сближение. Это вопросы демографии и охраны окружающей среды, крупных эпидемий (таких, напр., как СПИД), а также вопросы, относящиеся к общественной безопасности (терроризм, наркобизнес и т. п.); они постоянно поднимаются и будут подниматься во время встреч руководителей Европы и стран Азии и Латинской Америки.

Значит, взаимозависимость Европы и стран Азии и Ла-

тинской Америки нельзя назвать исключительно экономической. Самые разнообразные проблемы, перечисленные выше и оставшиеся за пределами нашего исследования, не могут быть эффективно решены на основе «изоляционистского» подхода – их универсальное значение требует универсального подхода к решению. В связи с этим, если Европейский союз, как и иные части индустриально развитого мира, намерен избежать воздействия тех кризисов, которые бушуют в наименее развитых странах, ему необходимо оказывать помощь странам, испытывающим кризисы, т. е. руководствоваться универсальной стратегией сотрудничества с ними. Подтверждением такого подхода к отношениям с развивающимися странами служат несколько сообщений Европейской комиссии[29].

[29] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers, Doc. COM (2002) 703 final, Bruxelles, 3 déc. 2002, 66 p.; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Commerce et développement, Comment aider les pays en développement àtirer parti du commerce, Doc. COM (2002) 513 final, Bruxelles, 18 sept. 2002,36 p.; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Vers un partenariat mondial pour un développement durable, Doc. COM (2002) 82 final, Bruxelles, 13 févr. 2002, 22 p.; Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, Intégrer l'environnement et le développement durable dans la politique de coopération en matière d'économie et de développement – Éléments d'une stratégie globale, Doc. COM (2000) 264 final, Bruxelles, 18 mai 2000, 47 p.

1.2. Влияние расширения ЕС на отношения с развивающимися странами

Самое масштабное расширение Европейского союза, когда к нему присоединились десять новых государств, оказало несомненное влияние на его отношения с развивающимися странами.

Копенгагенский Европейский совет в декабре 2002 г. постановил принять в Европейский союз восемь государств Центральной и Восточной Европы, а также Кипр и Мальту. Решение это осуществилось 1 мая 2004 г., затем к ЕС присоединились Румыния и Болгария.

Расширение ЕС несет в себе потенциальные преимущества как для вновь вступивших стран, так и для «старых» членов ЕС: «содействие миру и стабильности во всем мире; общие ценности европейской демократии, социальной справедливости и долгосрочного развития требуют от ЕС осуществления политики, нацеленной на реализацию такого принципа, как солидарность. Расширение ЕС вовлекает в этот процесс новые государства-инвесторы и расширяет сферу действия европейского рынка, положительное влияние которого может распространиться и на развивающиеся

страны»[30].

Однако нельзя не отметить, что значение процесса расширения ЕС для политики содействия развитию на сегодняшний день практически не обсуждается в процессе переговоров о присоединении той или иной страны-кандидата на вступление. По мнению некоторых авторов, это порождает у развивающихся стран тревожные опасения[31]. Нелишне напомнить, что Европарламент еще в 1997 году принял резолюцию, в которой он предупреждал о важности учета влияния присоединения того или иного государства на политику содействия развитию[32].

Европейский парламент неоднократно обращался к Совету и Комиссии с просьбой убедиться в том, что расширение ЕС не приведет к сокращению помощи развивающимся странам, и в том, что новые государства-члены, в случае наличия у них достаточных ресурсов, также будут вовлечены в развитие политики содействия развитию развивающихся стран.

---

[30] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, La politique de développement de la Communauté, Journal Offciel des communautés européennes, 1er Octobre 2001.

[31] E. Barbé, E. Johansson-Nogués (eds), Beyound enlargement: the new members and new frontiers of the enlarged European Union, Institutu Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 2003, 310 p.

[32] Résolution sur la communication de la Commission sur les orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifque (ACP), Journal Offciel des communautés européennes, 4 Mai 1998.

Чтобы оценить эту ситуацию, вспомним, что государства-кандидаты на присоединение к ЕС должны привести свое законодательство в соответствие с правом и политическими направлениями Европейского союза, что означает также и соответствие права и политики государства-кандидата внешней политике Союза в сфере содействия развитию.

Тем не менее, если у стран-кандидатов не было другого выбора, как согласиться с уже существующими ко времени их присоединения правилами, то, став членами Союза, они в полной мере участвуют в определении права и политики Союза и, в частности, в определении бюджета Союза, что немаловажно для осуществления политики содействия развитию. Иными словами, у них есть, как и у любого государства-члена, право на определение того, каким образом будет распределяться европейская финансовая помощь, предоставляемая другим государствам.

Однако это право участия в распределении помощи вызывает в определенной степени обеспокоенность стран третьего мира расширением Европейского союза: в Союзе появляются новые члены, которые могут не разделять взгляды «старых» государств-членов, уже известные партнерам Союза из числа развивающихся стран и даже сформированные при некотором их участии. Расширение привносит такую особенность, как разнородность взглядов членов Европейского союза – новые государства-члены по большей части небольшие государства, слабые с экономической точки

зрения и сохраняющие многие традиции социалистического прошлого.

Вполне вероятно, что Европейское сообщество «продолжит свою политику помощи в развитии и привилегированном сотрудничестве, сохранив бюджетные статьи, предусмотренные для этих целей, в соответствии с целями Организации Объединенных Наций в сфере содействия развитию»[33]. Между тем, различия в степени развития экономических и политических систем между государствами-членами ЕС могут повлечь за собой изменения в бюджете Союза, т. к. новые государства-члены не склонны вносить ресурсы в бюджет Союза и сами пользуются уже предоставленными в рамках различных политик ЕС ресурсами. Иначе говоря, они по большей части являются дебиторами европейского бюджета, что может вызвать дефицит бюджета[34], что отразится на сокращении второстепенных статей расходов, в т. ч. расходов на реализацию политики содействия развитию.

Таким образом, создаются трудности для развития европейской политики содействия развитию в среднесрочной перспективе. Объясняется это следующими факторами. Во-первых, необходимо учесть, что у новых государств-членов не было колониального прошлого и, следовательно, у них

[33] L. Montrosset, Les ACP face à l'élargissement: entre une préoccupation latente et de nouveaux espoirs, RMCUE 2002, n° 462, p. 607.

[34] P. Aguiar Molina, Enlargement, coherence and development policy, in E. Barbé, E. Johansson-Nogués (eds), Beyound enlargement: the new members and new frontiers of the enlarged European Union, p. 235 à 256.

не существует «традиции помощи (содействия) развитию и политики сотрудничества, какая она существует у «старых» государств-членов». Об этом, в частности, свидетельствует незначительный прогресс в переговорах по присоединению новых государств-членов, что было отмечено Европейской комиссией[35].

Во-вторых, «новым» государствам-членам придется способствовать европейской политике содействия развитию, тогда как они сами еще пользуются плодами политики массовой европейской помощи, что создает противоречие во взаимодействии ЕС с этими государствами-членами. Наконец, доля валового национального продукта, которую эти государства выделяют в качестве официальной помощи развитию, остается весьма незначительной. Для примера, Эстония – страна, которая принимает участие в реализации данной политики ЕС – отчисляет всего 0,1 % своего ВВП, в то время как средний размер взноса новых государств-членов ограничивается 0,33 % ВВП[36].

Таким образом, с расширением ЕС политика содействия развитию располагает все меньшими шансами на конечный успех. Так, в частности, поставленная некогда цель – достичь выделения 0,7 % ВВП на реализацию политики содействия

[35] P. Molina, Enlargement, coherence and development policy, 37 à 241; V. Michaux, L'élargissement de l'Union: une menace pour le développement? Le Courrier ACP-UE, juill.-août 2002, p. 18 et 19.

[36] V. Michaux, L'élargissement de l'Union: une menace pour le développement? op. cit., p. 19.

развитию – вряд ли может быть достигнута в будущем[37].

Иногда специалисты высказывают опасение того, что с расширением ЕС на юг развитие отношений со странами Азии и Латинской Америки окажется неблагоприятным для новых государств-членов. Нельзя забывать и о том, что с расширением Европейского союза его внешние границы переместились на 500 км на восток. Сегодня ЕС граничит с такими странами, как Сербия, Украина, Россия и Белоруссия. Вполне вероятно, что такая новая конфигурация Европейского союза повлечет за собой изменения в определении приоритетов внешних связей Европейского союза со странами, не являющимися членами ЕС[38]. Действительно, очень вероятно, что отношения ЕС с другими странами будут переориентированы на поддержание и развитие отношений со странами Востока и, в частности, Восточной Европы, как это случилось в свое время с Испанией и Португалией, когда во время вступления этих стран в Сообщество выяснилось, что их приоритетом является Латинская Америка.

С учетом этих вполне вероятных перспектив через неко-

---

[37] Rapp. annuel 2003 de la Commission au Conseil et au Parlement européen «sur la politique de développement de la CE et la mise en oeuvre de l'aide extérieure en 2002», p. 16 et 17.

[38] Rapp. de Wim Kok, Communication de la Commission, L'Europe élargie – Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, Doc. COM [2003] 104 final, Bruxelles, 11 mars 2003, 27 p.; Communication de la Commission, Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage, Doc. COM [2003] 393 final, Bruxelles, 1er juill 2003, 15 p.

торое время может обнаружиться перераспределение приоритетов внешней политики между государствами-членами, которые от имени ЕС займутся внешними связями в зависимости от их традиционных географических сфер влияния: Франция и Италия будут продолжать заниматься отношениями с государствами Северной Африки, Испания и Португалия, Латинской Америкой и т. д.

Практически по всем вопросам внешней политики решения в Европейском союзе принимаются методом единогласия. Такой способ голосования был довольно обременительным даже тогда, когда Европа состояла из пятнадцати государств. После расширения ЕС есть опасность того, что никакое решение принять будет практически невозможно, и внешние сношения окажутся заблокированными[39].

Эта опасность грозит и отношениям в сфере ассоциации. С одной стороны, ассоциация как правовой феномен, требующий единогласия, более не является средством, предназначенным исключительно для привилегированных партнеров: статус ассоциированного государства был распространен и на некоторых партнеров Латинской Америки. Более того, сегодня, по словам некоторых авторов, уже можно говорить о неограниченном распространении статуса ассоциации с дру-

---

[39] C. Flaesch-Mougin, L'Union européenne élargie en tant qu'acteur sur la scène internationale: quelques réfexions institutionnelles, in Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis, éd. de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, vol. II, 2003, 443 p., p. 60 à 77.

гими государствами[40]. В результате, если допустить, что основополагающее соглашение об ассоциированных отношениях требует одобрения всех государств-членов, то это оказывается все более и более сложным делом в расширенной Европе с более чем двадцатью государствами-членами.

С другой стороны, государства-члены даже в рамках обычных отношений, не основанных на ст. 310 Римского договора, как, например, в рамках «Экономического соглашения о партнерстве, политической координации и сотрудничестве» с Мексикой, где формально единогласия не требуется, «пытаются разными уловками избежать принятия решения большинством»[41]. Так, например, государства пытаются во время согласования и разработки текстов соглашений добавлять правовые положения, требующие единогласного одобрения (напр., на основании ст. 308 Римского договора[42]), или вводить в соглашения положения, выходящие за рамки исключительной компетенции европейских инстанций[43].

---

[40] M.-F. Christophe Tchakaloff(éd.), Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarifcation, Bruylant, Bruxelles, 1999, 332 p.; J. Raux, Les compétences expresses de caractère général – Les associations, J.-Cl. Europe Traité, Fasc. 2204.

[41] C. Flaesch-Mougin, L'Union européenne élargie entant qu'acteur sur la scène internationale: quelques réfexions institutionnelles, op. cit., spéc. p. 69.

[42] Требование единогласия, установленное ст. 308 Римского договора, не было изменено Лиссабонским договором.

[43] G. Garzon Clariana, La mixité: le droit et la pratique, in J.-H.-L. Bourgeois, J.-L. Dewost et M.-A. Gaiffe (éd.), La Communauté et les accords mixtes quelles

Из этого следует, что на практике для смешанных соглашений (которые так называются в связи с тем, что они заключаются как Союзом, так и его государствами-членами) единогласное голосование является правилом. Таким образом, как над данными соглашениями, так и над соглашениями, подпадающими под действие ст. 310 Римского договора, постоянно висит угроза вето того или иного государства-члена. Так, например, Франция или Польша, страны, экономика которых в значительной мере основана на производстве сельскохозяйственных продуктов, могут довольно обоснованно не желать заключения соглашения об ассоциации с Меркосур, откуда может поступать много дешевой сельхозпродукции[44].

Таким образом, будущее развитие внешних связей Европейского союза стало проблематичным – сложность ратификации смешанных соглашений является доказательством этому. Общее заключение соглашения Европейским союзом должно сопровождаться ратификацией соглашения всеми государствами-членами. Распределение компетенций между европейскими инстанциями и государствами-членами для

---

perspectives? Presses universitaires de Bruxelles, Bruxelles, 1997, p. 15.

[44] Конкретным примером этому может служить так называемый банановый кризис, разрешение которого стало возможным лишь в 2009 году. Суть его сводилась к следующему: установление ЕС облегченного налога на ввоз бананов из стран Африки – бывших колоний и заморских территорий – было воспринято странами Латинской Америки как недобросовестная конкуренция, т. к. бананы последних облагались довольно существенным налогом.

одного и того же международного документа приводит к тому, что фактически на стадии заключения соглашений необходимо не квалифицированное большинство, а единогласное одобрение. Более того, процедура довольно бюрократична, т. к. к европейской процедуре добавляются и процедуры ратификации или одобрения каждого государства-члена.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.