

Будущее евроатлантической интеграции на Западных Балканах

Аналитическая записка № 208
ПОНАРС Евразия
Май 2012 г.

Харрис Милонас
Университет Джорджа Вашингтона

Принимая во внимание отсутствие прогресса в вопросе о расширении на последнем саммите НАТО (20-21 мая), а также «усталость от расширения», царящую в ЕС, сейчас самое время переосмыслить будущее евроатлантической интеграции на Западных Балканах.¹ Евроатлантическая интеграция посткоммунистической Европы началась ни шатко, ни валко в 1990-е и достигла своего апогея в нулевые годы. В частности, на Балканах принятие Словении, Хорватии, Румынии и Болгарии как в НАТО, так и в ЕС, а также вступление Албании в НАТО стали самыми заметными событиями прошедшего десятилетия.

Однако финансовый кризис и предыдущие раунды расширения породили среди элит и избирателей западноевропейских стран сомнения, если не откровенно враждебное отношение к нынешним, а также потенциальным государствам-кандидатам. В то же время, среди населения многих стран Западных Балкан, равно как и во многих государствах «Старой Европы», популярность идеи Евросоюза упала до весьма низкой точки. И, наконец, картина становится еще более сложной в связи с исторической ролью НАТО на Балканах, где некоторые страны, рассматриваемые в качестве потенциальных членов, подверглись в свое время бомбардировкам НАТО, а также трудностями, с которыми Североатлантический союз сталкивается в Афганистане и в других регионах.

Хотя процесс расширения НАТО на Западных Балканах был заторможен из-за двусторонних споров, процесс расширения ЕС в этом регионе застопорился по причине более фундаментальных проблем. Коэн и Лемп считают, что «процесс, предваряющий прием в ЕС, оказался одним самых амбициозных усилий в деле продвижения демократии, когда-либо предпринимавшихся в мире». ² Но на

¹ Под Западными Балканами понимаются все республики бывшей Югославии и Албания.

² Lenard J. Cohen and John R. Lampe. 2011. *Embracing Democracy in the Western Balkans: From Postconflict Struggles toward European Integration*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press/Baltimore, MA: The John Hopkins University Press, p. 450.

сегодняшний день ЕС необходимо переосмыслить три вопроса: во-первых, в чем смысл европейского проекта – в создании Соединенных Штатов Европы или же какой-то новой межправительственной организации; во-вторых, как на различных уровнях экономического и политического сотрудничества изменились со временем общественные блага, которые он обеспечивает; и, в-третьих, может ли Евросоюз продолжать расширяться, сохраняя при этом качество этих общественных благ на прежнем уровне?

Более эффективная реализация Лиссабонского договора является базисной задачей, но ее может быть недостаточно. Нынешние принципы и рекомендации, которые сосредоточены главным образом на обеспечении поддержки на местах путем содействия прозападной элите, исчерпали себя. Иными словами, я считаю, что для обеспечения общественной поддержки интеграции на Западных Балканах решение проблем в странах, составляющих ядро ЕС, столь же важно, сколь и ориентация местного руководства, если не больше. Евроатлантическая интеграция в настоящий момент, возможно, является единственной работоспособной альтернативой для Западных Балкан, но для того, чтобы она оставалась единственной альтернативой в будущем, ЕС должен вернуть себя в хорошую форму. Если нам не удастся сформулировать эти вопросы как имеющие решение задачи, то разговор не достигнет цели, и что особенно важно, нас не услышат граждане Западных Балкан.

Но давайте взглянем на это в более широком плане и задумаемся над тем, что именно представляет собой евроатлантическая интеграция? Под евроатлантической интеграцией понимается включение стран Западных Балкан в НАТО и ЕС. Из Вашингтона в этом видятся процессы стабилизации, демократизации и укрепления альянса.³ Интеграционный процесс в Юго-Восточной Европе рассматривается как продолжение курса, который привел в 1990-е годы к интеграции Восточной и Центральной Европы.

Однако НАТО и ЕС – очень разные организации, и они предъявляют своим странам-участницам очень разные требования. НАТО – это, в первую очередь, военный союз,⁴ в рамках которого должны соблюдаться определенные военные стандарты, а также быть обеспечены определенные права человека,⁵ тогда как ЕС

³ Слушания по теме «Западные Балканы и Саммит НАТО 2012 г.» (Hearing on “The Western Balkans and the 2012 NATO Summit”), Commission on Security & Cooperation in Europe: U.S. Helsinki Commission, Washington, D.C. (January 18, 2012).

⁴ С окончанием Холодной войны НАТО был преобразован из союза, обеспечивавшего коллективную безопасность своих членов, в организацию, которая начала проводить операции по урегулированию кризисов в районах, лежащих вне зоны ее ответственности (в различных балканских странах, Афганистане и т.д.). Более подробную информацию о НАТО см. в “What is NATO? An Introduction to the Transatlantic Alliance,” на сайте: http://www.nato.int/welcome/brochure_WhatIsNATO_en.pdf

⁵ Representative Chris Smith, Hearing on “The Western Balkans and the 2012 NATO Summit,” Commission on Security & Cooperation in Europe: U.S. Helsinki Commission, Washington, D.C. (January 18, 2012).

является политико-экономическим проектом, которому отнюдь не чужда роль общественного преобразователя. Как отметила недавно Нида Джелазис,

«Разница между преобразовательным воздействием ЕС и НАТО была ясно продемонстрирована на примере двух стран, вступивших в НАТО в 2009 г., - Хорватии и Албании. Обе страны соответствуют критериям НАТО, и сегодня их солдаты служат в составе Международных сил содействия безопасности в Афганистане. Однако в то время, как хорватское правительство продолжает проводить политические и экономические реформы, необходимые для вступления в ЕС, в Албании этот процесс был заторможен политическим тупиком, скандалами, порожденными правительственной коррупцией и нарушениями в ходе выборов. Преобразования, проведенные в Хорватии, привели к тому, что в прошлом году ей было направлено приглашение вступить в ЕС, тогда как в отношении Албании было принято решение не спешить с предложением ей статуса кандидата».⁶

Таким образом, несмотря на то, что существует высокая корреляция между общественными симпатиями к двум организациям, ЕС предъявляет значительно больше требований правительствам и народам балканских стран, чем НАТО. Это отнюдь не означает, что НАТО утратил значимость. Безопасность, несомненно, неперемное условие для любого вида деятельности. Я имею в виду, что именно по этой причине НАТО не столкнулся с тем же уровнем «усталости от расширения», с которым столкнулся ЕС.

Расширение НАТО

Дэн Сервер напомнил нам недавно, что «НАТО пришла на Балканы [...] с созданием в Боснии зон, над которыми были запрещены полеты самолетов».⁷ Наследие, оставленное этим «знакомством» в значительной степени связано с сегодняшними проблемами. Сербия, Босния и Герцеговина, Косово,⁸ бывшая югославская республика Македония,⁹ и Черногория являются единственными балканскими странами, не вступившими в НАТО.

По разным и в каждом конкретном случае не связанным друг с другом причинам маловероятно, что Сербия, Босния и Герцеговина и Косово вступят в Североатлантический союз в ближайшем будущем. Проблемы остаются и, зачастую, в спорах о них Запад предстает обвиняемой стороной.

В своей недавно опубликованной проницательной статье Мартин Слетцингер обозначил ограниченные результаты международной вовлеченности

⁶ Слушания по теме "Западные Балканы и Саммит НАТО 2012 г."

⁷ Там же.

⁸ Согласно резолюции Совета безопасности ООН 1244/99.

⁹ Эта страна была принята в ООН под временным названием «бывшая югославская республика Македония (БЮРМ)», поскольку Греция оспаривает ее официальное название.

в балканские проблемы.¹⁰ Автор показывает, что иностранцам не удалось создать полиэтнические государства на Балканах, и непредумышленно они способствовали возникновению моноэтнических государств. Одну из главных проблем Слетцингер видит в предвзятом отношении к Сербии со стороны США и их союзников. В частности, он отмечает упорство, проявленное в деле признания Косово в качестве независимого государства. Под слабым проблеском надежды, который упоминается в заголовке его статьи, имелось в виду улучшение отношений между Западом и бывшим президентом Борисом Тадичем, из чего следует, что она явно была написана до избрания Николича президентом. Более того, Слетцингер видит угрозу в возрождении движения за создание «Великой Албании». Ускоренный процесс расширения ЕС и НАТО в этом регионе был бы самым верным способом предотвращения этой угрозы.

Скопье, несмотря на активную поддержку Вашингтона, не сможет добиться членства в НАТО до тех пор, пока не достигнет какой-то договоренности с Афинами относительно названия страны. Из всех упомянутых стран региона больше всего шансов на вступление в НАТО у Черногории, ей осталось лишь завершить работу над Планом действий по подготовке к членству в НАТО.

Однако по-прежнему остается без ответа важный вопрос: почему нам не удалось добиться создания постнациональных государств на Балканах? Почему каждая этническая группа по-прежнему желает иметь свое этнически чистое государство? Выстоит ли современная балканская политическая конструкция без внешнего патроната? Ответы на эти вопросы имеют огромное значение для окружающего мира, пытающегося извлечь урок из балканских страданий.

Расширение ЕС

Возвращаясь к вопросу о расширении ЕС на Западных Балканах,¹¹ следует констатировать, что после шести лет переговоров,¹² Загребской декларации (2000 г.) и Салоникского саммита (2003 г.) мы имеем лишь Хорватию в качестве единственной *принимаемой* страны, три страны *кандидата*: Сербию (с марта 2012 г.), Черногорию (с декабря 2010 г.) и бывшую югославскую республику Македонию (с декабря 2005 г.), и три страны *потенциальных кандидата*: Боснию и Герцеговину, Албанию и Косово.

Провал Конституционного договора в 2005 г. и скорее негативные результаты принятия в ЕС Болгарии и Румынии нанесли существенный урон и вызвали смятение в рядах сторонников расширения, а также отрицательно сказались на привлекательности самой идеи. Более того, финансовый кризис и проблемы в еврозоне обострили ситуацию, подорвав (по крайней мере – на время) весь проект европейской интеграции.¹³ Несмотря на финансовый кризис и

¹⁰ Martin Sletzing. 2011. "A Glimmer in the Balkans," *The Wilson Quarterly* (Winter), pp. 42-48.

¹¹ См. более подробно: http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/index_en.htm

¹² Хорватия должна стать 28-м членом ЕС 1 июля 2013 г.

¹³ Harris Mylonas. 2011. "Is Greece a Failing Developed State?" in Botsiou, Konstantina E.; Klapsis, Antonis (Eds.). *The Konstantinos Karamanlis Institute for Democracy Yearbook 2011: The*

проблемы, поставившие под сомнения сам интеграционный проект ЕС, курс на расширение ЕС на Западных Балканах продолжает осуществляться. Однако это может оказаться всего лишь результатом сворачивания амбиций и ограниченности видения «Старой Европой» интеграции ЕС. Иными словами, этот «успех» может стать частью процесса переориентации ЕС на формат *межправительственной организации* и отказа от модели *Соединенных Штатов Европы*.

Некоторые аналитики считают, что продолжительный период вступления западно-балканских государств в ЕС является оптимальным способом добиться проведения в них необходимых реформ,¹⁴ однако импульс уже исчерпывает свое поступательное движение. Традиционная практика – финансовая помощь,¹⁵ поддержка прозападной части элиты, содействие прозападным элементам гражданского общества – может больше не сработать или же, учитывая новые обстоятельства, средств на ее реализацию может оказаться явно недостаточно. Испанию, Португалию и Грецию 80-е годов прошлого века часто рассматривают как образец стран, перешедших в рамках процесса вступления в ЕС от авторитарного типа правления к полноценным демократическим режимам в период, когда Западная Европа все еще была предметом восхищения большей части остального мира. Сегодня дела обстоят иначе. Финансовый и политический кризисы в Греции, Португалии, Испании, Италии и Ирландии в сочетании с политикой двойных стандартов, которая, по мнению жителей стран Западных Балкан, применяется по отношению к ним, серьезно усложнили ситуацию. Более того, явная нехватка солидарности, проявленная в ходе последнего финансового кризиса, и неясность относительно места Европы в будущей структуре распределения богатств и власти еще больше снизили стимул к вступлению в ЕС. Финансирования со стороны ЕС, либерализации политики выдачи виз и торговых преференций и соглашений может оказаться недостаточно, для того, чтобы изменить эту тенденцию, особенно когда во многих западно-балканских столицах их рассматривают как нечто само собой разумеющееся.

Более того, процесс расширения ЕС на Западных Балканах был заторможен не только по причине колебаний Еврокомиссии, и даже не только в связи с тем, что копенгагенские критерии не были достигнуты, но еще и потому, что во многих случаях на пути встают проблемы, изначально присущие этому региону. У двух стран, являющихся потенциальными кандидатами в ЕС, есть проблемы с обеспечением внутренней безопасности, с функционированием органов власти, международные организации помогают им управлять собственными странами, и у них к тому же есть еще и претензии друг к другу.

Многие стороны вовлечены в процесс расширения ЕС и нам нужно понять их точки зрения и чаяния. Картина усложняется еще больше, поскольку эти чаяния и стремления меняются со временем и с разной скоростью, создавая на

Global Economic Crisis and the Case of Greece, Springer, pp. 77-88.

¹⁴ Cohen and Lampe, pp. 469.

¹⁵ *Ibid.* p. 451.

каждом шагу разные комбинации. Порой общественность той или иной западно-балканской страны настроена проевропейски, но в столицах стран ЕС к этой стране относятся безразлично или враждебно – например, как это было в 2008 г., когда сербская элита была настроена проевропейски, а остальная Европа была настроена скептически, и европейский кризис только начинался, тогда как в другие годы сомневалась сербская элита и так далее.¹⁶

Это процесс полон иронии. К примеру, в некоторых случаях (например, как это было в случае с Сербией) именно демократизация, которая была обусловлена процессом вступления в ЕС, подрывала приверженность балканской элиты делу евроинтеграции, и способность претворять ее, поскольку у широких масс складывалось негативное отношение к идее присоединения к Евросоюзу. Аналогичным образом, в других случаях (например, как это было в случае с Хорватией) именно успех процесса вступления в ЕС и положительные стороны, обуславливающие его, могут настроить общественное мнение этой страны против ее присоединения к ЕС, особенно в ситуации, когда перспективы самого ЕС выглядят не столь уж блестяще.

Что же делать дальше?

Специфика обсуждения этого вопроса в западных СМИ заключается в том, что оно ведется с ЕС -и НАТО-центричной точки зрения. Это не вызвало бы никаких проблем, если бы у западно-балканских стран не было никаких альтернативных моделей. Но так ли это? Кое-кто возражает, указывая, что Россия или, возможно, Турция, вдохновленная неоосманской идеологией, могут предложить региону альтернативные проекты, хотя большинство экспертов и считают это пустыми разговорами. Сторонники этой точки зрения называют различные имена министров и других представителей западно-балканской элиты, которые учились в Турции или России, либо ссылаются на объемы прямых иностранных инвестиций различных незападных стран в страны региона, а также приводят иные свидетельства межнациональных элементов строительства политической общины.

Однако, если оставить в стороне эти споры, то следует отметить, что на самих Западных Балканах все-таки может возникнуть альтернатива евроатлантической интеграции. Подобного рода альтернативы появлялись и в прошлом, они предполагали, среди прочего, создание балканской федерации либо различные формы союзов и т.п.¹⁷ К сожалению, самой плохой альтернативой является «черная дыра», когда Западные Балканы, оставшиеся за бортом ЕС, будут попросту продолжать «экспортировать» нестабильность и неопределенность в остальную Европу. Мне кажется, что именно такой вариант (который многим кажется описанием нынешнего состояния дел), а отнюдь не неоосманский или

¹⁶ Eurobarometer, данные выложены на: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

¹⁷ Более подробно о попытках регионального сотрудничества см. выступление Ивана Вейводы на слушаниях по теме «Западные Балканы и Саммит НАТО 2012 г.»

панславянский проекты сможет стать убедительным доводом в пользу евроатлантической ориентации. В любом случае, единственным способом укоренения идеи евроатлантической интеграции среди народов Западных Балкан стало бы создание условий для того, чтобы они воспринимали ее как лучшую из альтернатив. Нам же, со своей стороны, следует сосредоточить свои усилия на том, чтобы институты ЕС сохранили свою привлекательность, а ценности, лежащие в основе евроатлантического проекта, сохранили свою значимость.

**Elliott School of
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в Институте исследований Европы, России и Евразии (IERES) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org