

Синергия черноморской региональной кооперации

Ф.Тассинари (Fabrizio Tassinari)

31 октября 2006 года

Ф.Тассинари – среди тех, кто считает, что с регионом Черного моря, связано будущее объединенной Европы, и раскрывает причины того, почему этот регион должен быть интересен для ЕС.

Учитывая характер региональных игроков, черноморский перекресток, в основном, имеет геостратегическую природу. На нем пересекаются интересы Турции, России, Украины, Восточных Балкан, стран Кавказа. В этом регионе сконцентрированы также и проблемы, которые угрожают безопасности Европы – от нелегальной миграции до экологической деградации, от безопасности энергоснабжения до наркотрафика и торговли оружием и «замороженных конфликтов». Не менее важно и то, что Черное море является цивилизационным перекрестком, на котором пересекается влияние православия, ислама, а также усиливается влияние западной политической культуры.

Черное море становится важным перекрестком для будущего всей Европы

В целом, здесь уже возникла региональная кооперация, но нельзя сказать, что она расцвела. В основном страны Причерноморья заняты своими внутренними делами, которые затрагивают их национальные интересы, а не туманными перспективами региональной кооперации. Наиболее крепкие двусторонние отношения, которые сложились между Турцией и Арменией или Грецией, или между Россией и другими постсоветскими странами – также не способствуют разработке четких планов регионального сотрудничества.

В результате этого, черноморская кооперация в основном сложилась в области «мягкой», гражданской деятельности. Этому способствовало создание в 1992 году Организации черноморского экономического сотрудничества. ОЧЭС оказалась важным форумом для укрепления доверия и обсуждения общих интересов. С годами, однако, недостатки этой организации стали все более очевидны.

Тем не менее, региональное взаимодействие продвигается и становится важным моментом в происходящей трансформации Европы. Важнейшей причиной этого является постепенное расширение евроатлантического сообщества в регионе, которому противится Россия, пытающаяся сохранить свое традиционное влияние. Это влияние достигло своего пика в ходе цветных революций 2003-2005 годов, которые привели к власти демократические, реформаторские и ориентирующиеся на запад администрации в

Грузии и Украине. Более того, ЕС в 2005 начал с Турцией переговоры о вступлении, а Болгария и Румыния вступят в ЕС не позже 2008 года.

Растущее влияние региона

Четыре недавних события свидетельствуют о растущем влиянии региона Черного моря.

В августе 2005 Украина и Грузия подписали т.н. «Боржомскую декларацию». Это привело к созданию Сообщества демократического выбора в декабре того же года, которое направлено на преодоление какой-либо конфронтации между странами, нарушений прав человека, разрешение «замороженных конфликтов».

Во-вторых, в 2006 году разразился печально известный энергетический кризис в отношениях между Россией и Украиной, а также Россия предприняла торговые санкции против Грузии и Молдовы. Это были не отдельные инциденты, и их нельзя рассматривать без широкого геополитического контекста, включающего проевропейские настроения ряда постсоветских стран, все более агрессивное отношение к ним России и растущую энергетическую зависимость Европы от России.

В-третьих, это оживление организации ГУАМ. В 1990-х эта поддерживаемая США, организация выглядела слишком слабой, чтобы преодолеть сопротивление России. Однако после Розовой и Оранжевой революций, и проевропейского сдвига во внешней политике Молдовы, ГУАМ был перестроен как Организация за демократию и экономическое развитие (ODED-GUAM) на саммите в Киеве 23 мая 2006. ODED-GUAM преследует множество целей - с главным приоритетом - в сфере энергетической безопасности, создании зоны свободной торговли между странами-членами, а также развитию демократии.

В-четвертых, Румыния долгое время отстаивала необходимость более координированной региональной политики вокруг Черного моря. При президенте Траяне Бешеску эта идея стала более конкретной, особенно после создания Черноморского форума за диалог и партнерство на саммите в Бухаресте в июне 2006.

На фоне всего этого, как можно расценить политику ЕС в районе Черного моря? В этом регионе есть три вектора политики ЕС: процесс расширения ЕС, политика европейского добрососедства, которая охватывает Украину, Молдову и три южно-кавказские страны, а также отношения с Россией, которые расцениваются как «стратегическое партнерство».

Эти инициативы, однако, охватывают лишь часть картины. Механизмы двусторонних договоренностей, сталкиваясь с транснациональной природой проблем, таких как миграция, преступность, загрязнение природы, не слишком эффективны.

В то же время они страдают нехваткой цельного и стратегического подхода. Тому есть несколько причин, например, широко распространенное ощущение перенапряжения, вызванного волной расширения ЕС в 2004 году, разные отношения с Москвой у разных стран, которые она называет «ближним зарубежьем», и – в отличие от стран Балтии и средиземноморья – отсутствием в Брюсселе лобби, продвигающего интересы стран Черного моря.

С другой стороны, есть причины, почему ЕС стоило бы чаще думать об этом регионе. Со вступлением в ЕС Болгарии и Румынии, Евросоюз выходит на побережье Черного моря, и будет нуждаться в защите своих интересов в регионе, имеющем жизненно важное значение для своей безопасности и реализации внешнеполитических амбиций. Кроме того, самоуверенность России перед несколькими странами региона затрагивает стратегические интересы расширенного Евросоюза. С практической точки зрения, само существование пересекающихся региональных инициатив приводит к распылению ресурсов и размыванию имиджа возникающего черноморского региона. Однако у ЕС есть возможность усилить свою политику добрососедства, и для этого есть несколько моделей.

Модели еврорегионализма

ЕС не в новинку запускать или продвигать региональные инициативы на своей периферии. Очень схематично, их можно разделить на две модели – «внутренней» и «наружной» направленности.

Внутренняя модель. Эта модель применялась для стран Средиземного моря и Юго-восточной Европы. В этих случаях никаких региональных механизмов ранее не существовало, и ЕС взял на себя большую часть стратегической, концептуальной и управленческой работы. С другой стороны, подобная централизация делала эти страны скорее пассивными партнерами, если вообще не мешала региональному процессу.

Внешняя модель. Когда ЕС достиг Балтии или Баренцева моря, он обнаружил устоявшиеся практики региональной кооперации на уровне общественных организаций, бизнеса, на субнациональном и межправительственном уровне. С другой стороны, это дало Брюсселю возможность более точно определить свою роль в регионе. Существование региональных структур сделало регион не просто форумом, но

партнером, у которого есть свои взгляды и цели, что в некоторых случаях усложняло достижение ЕС своих целей в регионе.

Основные направления работы ЕС

Можно предположить, что ЕС следует использовать многосторонний подход, развивая всестороннее региональное сотрудничество в Черном море, сконцентрировавшись на нескольких направлениях.

Экология . В этом направлении черноморская кооперация уже хорошо оформилась, созданы новые программы и механизмы: Комиссия по защите Черного моря (основанная на Бухарестской конвенции), с секретариатом в Стамбуле; Черноморскую экологическую программу, финансируемую ООН, ЕС и несколькими странами-донорами; Черноморский стратегический план действий, принятый шестью приморскими странами.

Транспорт . Эффективность транспортного сектора в регионе затрудняется массой факторов. Транспортная стратегия региона должна быть разработана с учетом трех инициатив и процессов, которые сейчас идут полным ходом.

Первый из них это транспортный коридор Европа-Кавказ-Азия (TRACECA), запущенный в 1993 году 14 странами Черного моря и Средней Азии, которые (за исключением Туркменистана и Монголии) подписали многостороннее соглашение.

Второе, Европейская Комиссия инициировала т.н. Бакинский процесс, направленный на обсуждение транспортных проблем региона.

Третье – это работа, которую делает Высшая группа экспертов ЕС по расширению трансевропейских сетей к странам-соседям ЕС.

Энергетика . Это именно тот сектор, в котором геостратегическое значение черноморского региона наиболее заметно. ЕС исключительно зависим от нефти и газа из России, Ближнего Востока и Северной Африки, которые к 2030 году будут поставлять до 70% потребляемых ЕС энергоресурсов.

Большинство стран региона делают ставку на энергетическую составляющую сотрудничества в регионе. Начиная от России, для которой энергетическая программа является традиционной, Турции, стремящейся стать четвертой по значению энергетической "артерией" и заканчивая Грузией, Румынией и Украиной. Хотя отношения ЕС с соседями в основном носят двусторонний характер, за последнее десятилетие понемногу укрепляется и региональный подход. Например, в 2001 году создана

организация INOGATE, которая объединяет, хотя и не слишком эффективно, 21 страну по вопросам поставок нефти и газа в Европу.

К сожалению, как отметили некоторые аналитики, долгожданная Зеленая книга ЕС по энергетике, вышедшая в марте 2006 очень мало добавила к повышению роли черноморского региона для Евросоюза. Политическая деликатность энергетических вопросов сделала Еврокомиссию осторожной в их отношении. С другой стороны, после зимних инцидентов с поставками энергоносителей ЕС стала более жесткой в отношении Москвы, что подтвердилось во время дискуссии Большой восьмерки по поводу ратификации Россией Энергетической Хартии и ее Транзитного протокола.

Эту жесткость необходимо перевести в дела на региональном уровне. Черноморская синергия в энергетическом секторе логически движима потребностью *диверсифицировать поставки газа и нефти* от контролируемых Россией маршрутов. На региональном уровне Еврокомиссии следует оказать дипломатическую и техническую поддержку по финансированию и реализации транзитных проектов, усиливающих диверсификацию.

Что касается поставок нефти, то существует несколько слабо используемых маршрутов, идущих из Азербайджана и Казахстана. Один из наиболее привлекательных проектов это продление трубопровода Одесса-Броды через Польшу на Запад и через море в направлении Казахстана. Другой проект, требующий поддержки это трубопровод с Констанцы в Адриатику, соглашение о котором было подписано в феврале 2006.

В отношении газа, ЕС поддерживает проект трубопровода Nabucco, по которому газ пойдет из Каспийского моря через Турцию, Болгарию и Румынию в Австрию, и, возможно, центральноевропейские страны. Однако, вокруг этого проекта существует ряд неясностей, включая размеры месторождений газа и даже уровень энергопотребления в Юго-восточной Европе. Этот проект зависит также и от расширения трубопровода Шах Дениз – Тбилиси – Эрзурум.

Внутренняя безопасность . Этот сектор включает в себя миграцию, нелегальную торговлю оружием, людьми, наркотиками, и т.д. У ЕС нет серьезных региональных инициатив в этой области. Однако двусторонние инициативы, такие как План действий по развитию добрососедства с Украиной и Молдовой довольно значимы. С Украиной еще в 2001 году был подписан расширенный план действий по развитию добрососедства. Подобные соглашения могут быть подписаны и с Арменией, Азербайджаном и Грузией. Когда эти пять планов будут подписаны, появится возможность и далее расширять региональное сотрудничество.

Кроме региональных правительственных инициатив, существуют и два соглашения в рамках ЧЭС по борьбе с организованной преступностью и реагированию на природные катастрофы. В этом отношении ведущую роль играет Румыния, организовав т.н. Юго-восточную инициативу сотрудничества (SECI) по борьбе с трансграничной преступностью. Борьба с организованной преступностью вообще является важным приоритетом для черноморского сотрудничества.

Демократия . Вопросы защиты прав человека, власти закона, свободы масс-медиа и прозрачности экономического управления занимают важное место в политике добрососедства ЕС. Вопросами хорошего управления и «институционального обновления» постоянно занимается ОЧЭС. Однако остается фундаментальной проблемой регресс России в отношении демократии при президенте Путине.

С другой стороны, цветные революции в Грузии и Украине привели к созданию «демократического клуба» в регионе, что подтвердило формирование Сообщества демократического выбора и обновление ГУАМ. Выбор приоритетов для сотрудничества в этой сфере сделать не слишком сложно. Прежде всего, это разрешение конфликтов и вопросов безопасности, торговая политика, образование и культура.

Заключение и рекомендации

За последнее десятилетие регион Черного моря стал свидетелем множества попыток укрепить его региональное сотрудничество. Этому мешал ряд факторов, таких как низкая заинтересованность стран Черного моря в региональных делах, сложные отношения между некоторыми из них, а также политика России. Однако, события последних лет, такие как цветные революции в Грузии и Украине, расширение ЕС и НАТО в 2004 году и учреждение Европейской политики добрососедства показали, что необходимость в более тесном региональном сотрудничестве трудно игнорировать.

Особенно это касается ЕС, чьи геостратегические интересы в регионе расширяются, и будут расширяться, учитывая будущее вступление в НАТО Болгарии и Румынии. На основе опыта, полученного ЕС в других периферийных регионах (Средиземного моря, Балканский пакт о стабильности и Северное измерение), наше исследование показывает, что ЕС необходима всеохватывающая, многосторонняя региональная синергия в регионе Черного моря.

Черноморская синергия может строиться вокруг политики партнерства в пяти ключевых сферах: экологии, энергетики, транспорта, внутренней безопасности и демократии.

Финансирование инициатив будет осуществляться участниками политики партнерства через пять Фондов Поддержки, через которые Европейский финансовый инструмент добрососедства (ENPI) мог бы внести значимый вклад, и мог бы обеспечить выполнение трехлетнего Черноморского Плана Действий.

В каждой сфере руководство осуществлялось бы наиболее надежной структурой или механизмом. Например, это организация DABLAS – в сфере экологии, Бакинский Процесс – для транспорта и энергетики, ОЧЭС – для внутренней безопасности, и Сообщество Демократического Выбора в сфере демократии. Общее политическое руководство осуществлялось бы ежегодным саммитом Черноморский Форум, который бы принимала по очереди каждая из стран региона.

В заключение, можно указать шесть требований, которыми должна удовлетворять предлагаемая Черноморская синергия.

Координация: она необходима для успешной работы и интеграции уже существующих региональных инициатив, институтов и механизмов.

Прагматизм: список приоритетов не должен быть слишком длинным, он должен состоять из осуществимых проектов.

Собственность: необходима для направления деятельности бизнеса в конкретную сферу.

Гибкость: для адекватного реагирования на возникающие проблемы.

Слаженность: черноморский регионализм должен работать по широкому кругу вопросов, как локального, так и глобального значения – расширение НАТО и ЕС, политика добрососедства, энергетическая безопасность и т.д.

Зримость: синергетика черноморского сотрудничества, вместе с работой Черноморского форума, должна быть зримым сигналом о значении региона для ЕС.