

А.Н. Садовская

## Основные этапы политики Европейского союза в отношении развивающихся стран

Европейский союз (ЕС), обеспечивая более половины всей международной помощи развивающимся странам, является самым крупным мировым донором в сфере развития. В 2003 г. сумма внешней помощи ЕС составила более 30 млрд. евро [1]. Более 20% помощи ЕС (средства, предусмотренные союзным бюджетом и Европейским фондом развития (ЕФР) распределяет Европейская комиссия. При этом двусторонняя помощь остается главной формой, в которой страны ЕС оказывают содействие развивающимся государствам. Политика развития (Development policy) представляет собой один из инструментов внешней политики Европейского союза, при этом она является ключевым инструментом взаимодействия ЕС с развивающимися странами. Согласно положениям ст. 177–181 Договора о Европейском союзе основные цели политики развития ЕС включают в себя содействие устойчивому развитию и искоренению бедности в развивающихся государствах, а также беспрепятственную и постепенную интеграцию этих стран в мировую экономику [2]. Кроме обозначенных экономических и социальных задач, ЕС преследует и политические цели, такие, как развитие и укрепление демократии, верховенство закона, уважение прав человека и основных свобод. Эта политика реализуется не только через двусторонние и региональные соглашения, но и через специальные программы в определенных областях, особенно в сфере здравоохранения и образования. Помимо того, что сотрудничество по развитию в рамках ЕС дополняют национальные политики государств-членов в данной сфере, Европейский союз осуществляет координацию своей политики развития на мировом уровне с другими крупными донорами, будь то отдельные государства (Япония, Соединенные Штаты Америки и др.) или международные организации (Организация Объединенных Наций, Всемирный банк, Международный валютный фонд и др.). Европейский союз и его страны-члены участвуют также в инициативах глобального масштаба, таких, как, например, Инициатива в отношении бедных стран мира с крупной задолженностью (Initiative for Highly Indebted Poor Countries) [3]. Важным фактором является согласованность политики развития с другими политиками ЕС, которые затрагивают интересы развивающихся стран, включая общую сельскохозяйственную политику и общую торговую политику.

В Конституции Европейского союза подтверждается статус политики развития как самостоятельной политики ЕС, за которую он несет ответственность. Кроме того, в Конституции еще раз подчеркивается, что искоренение бедности является главной задачей внешней политики Европейского союза, какую бы сферу и какой бы регион она не затрагивала [4].

Сегодня Европейский союз и его государства-участники обеспечивают вместе около 55% всей международной помощи развивающимся странам, а истоки политики развития ЕС берут начало в колониальном прошлом Европы. Под его влиянием шло формирование политики ЕС в отношении развивающихся государств вплоть до 1980-х годов. В политике развития Европейского союза можно выделить три основных этапа.

**Начальный этап** – 1957 год – середина 1970-х годов – характеризовался по преимуществу стремлением сохранить политическое влияние Франции, Бельгии, Нидерландов и Италии в бывших колониях в Африке, военным присутствием в странах Тропической Африки и активными связями со странами Северной Африки. Идея ассоциации с зависимыми странами и территориями, которая была реализована в Римском договоре 1957 года, закрепила особые отношения государств ЕЭС с бывшими африканскими колониями. В последующее десятилетие многие из этих стран и территорий приобрели независимость, однако и страны ЕЭС, и новые независимые государства были заинтересованы в продолжении сотрудничества в новых условиях. Это сотрудничество было формализовано в I и II Яундских конвенциях, подписанных соответственно в 1963 и 1969 годах между Ассоциацией африканских государств (в основном бывшие французские и бельгийские колонии) и странами Сообщества. Подписание данных конвенций, предусматривавших предоставление торговых концессий и оказание содействия экономическому развитию африканских государств, стало первым шагом в строительстве политики развития ЕС.

**Второй этап** – середина 1970-х – 1980-е годы – являлся в основном продолжением первого, при постепенном повышении роли экономических связей. Значение последних особенно усилилось после энергетического и сырьевого кризиса, когда первоочередной задачей стало обеспечение хозяйств стран Сообщества дешевыми ресурсами из развивающихся государств. Военное присутствие в бывших колониях перестало быть основной стратегической целью. Новый прагматичный технократический подход нацеливается на развитие торговли и частных инвестиций. Если до середины 1970-х годов Европейские Сообщества ориентировались в основном только на связи с франкоязычными странами Западной Африки, то в последующих десятилетиях, в связи с расширением ЕЭС с 1981 года (Греция) и 1986 года (Испания, Португалия), его внешняя политика стала развиваться по многим направлениям, охватила практически весь развивающийся мир.

Присоединение к ЕЭС Греции, имевшей прочные связи со странами Ближнего и Среднего Востока, открыло новые каналы для торгово-экономического проникновения Сообщества в этот регион, явилось последовательным осуществлением его средиземноморской политики, основы которой были заложены еще в начале 1960-х годов. Это было стремление расширить сферу экономического влияния ЕЭС «от Испании до Персидского залива», соединив промышленный потенциал Западной Европы с сырьевыми, энергетическими и сельскохозяйственными ресурсами средиземноморских государств [5]. Вступление в Европейские Сообщества Испании и Португалии, которые в своей внешней политике уделяли особое внимание отношениям с государствами Латинской Америки и бывшими африканскими колониями, привело к тому, что они стали связующим звеном между Европой, Африкой и Америкой.

Главным образом благодаря вхождению Великобритании в Европейские Сообщества в 1973 году, на смену Яундским конвенциям пришли Ломейские конвенции, действовавшие с 1975 по 2000 год. Они охватывали взаимоотношения Европейского Союза со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского региона (АКТ), включая значительное количество британских колоний. Присоединение Великобритании привело к возрастанию числа заморских территорий, ассоциированных в ЕЭС, поэтому 28 февраля 1975 года в Ломе, столице Того (Западная Африка), девятью странами Западной Европы и сорока шестью развивающимися странами АКТ была подписана I Ломейская конвенция. Режим ассоциации позволял большинству этих стран экспортировать в Сообщество свои оригинальные товары без каких-либо таможенных ограничений. Последнюю, IV Ломейскую конвенцию в декабре 1989 года

подписали 12 стран ЕС и 70 стран АКТ. В ноябре 1995 года на острове Маврикий была подписана обновленная IV Ломейская конвенция, которую со стороны ЕС подписали уже 15 стран [6]. Ломейские конвенции в первую очередь служили для поднятия уровня благосостояния ассоциированных государств. Помимо соображений гуманитарной помощи преследовались также экономические интересы, такие, как поднятие престижа этих стран, ранее известных только как поставщики сырья и рынки сбыта. В рамках Ломейских конвенций наряду с приоритетом в общей торговле были улучшены условия доступа к рынку, введены механизмы стабилизации цен и предусмотрено оказание технической помощи. Основным элементом торговых преференций ЕС является их односторонность. В рамках IV Ломейской конвенции Сообщество обеспечивало для всей продукции из стран АКТ беспошлинный доступ на внутренний рынок, в то же время государства АКТ, как и прежде, могли взимать недискриминационную пошлину с импортируемых из ЕС товаров. IV Ломейская конвенция представляла собой самый большой внешний бюджет ЕС – более 2 млрд. евро в год, а вместе со средствами различных фондов – 5–7 млрд. евро [7].

Начало 1980-х годов ознаменовалось реориентацией политики развития Европейских Сообществ. В Пизанском меморандуме (октябрь 1982 года) Европейская комиссия под давлением впервые выбранного в ходе прямых выборов Европейского парламента определила новые задачи политики развития, которые в последующем не раз пересматривались. Кроме ряда общих вопросов, главным среди которых выступает гарантия мира, этот документ закрепил приоритетность шести практических целей: поддержка и помощь развивающимся странам, содействие продовольственному самообеспечению с акцентом на развитие сельского хозяйства, развитие человеческого капитала и сохранение культурного наследия, развитие независимых основ НИОКР, мобилизация всех доступных природных ресурсов, восстановление и поддержка экологического баланса [8]. Следует отметить, что если первоначально торговля и экономика причислялись к важнейшим сферам применения политики развития, то начиная с 1980-х годов все большее значение приобретают соблюдение демократии и прав человека, защита окружающей среды и изменения в социальной жизни.

*Третий этап* политики развития Европейского союза начался на рубеже 1980–1990-х годов. Его можно охарактеризовать как длительный и сложный переход от особых отношений патернализма и опеки к политике партнерства, впрочем, пока довольно расплывчатой и неопределенной. Причины прошедшего перелома были весьма многообразны. Во многом они носили общий характер (усиление процессов глобализации и либерализации мировой экономики, увеличение роли торговли в процессе развития и т.п.). Немаловажную роль сыграли внутриевропейские процессы – выход интеграции на качественно новый уровень, переход к евро и перспективы предстоящего расширения ЕС. Несомненно, большое значение имела дифференциация и маргинализация стран развивающегося мира, рост их политической и экономической нестабильности.

В мае 1992 года Европейская комиссия представила Программу действий по политике развития до 2000 года, в которой были учтены положения Маастрихтского договора [9]. Европейский союз поставил разрешение на определенную деятельность и оказание помощи в зависимости от выполнения минимума условий относительно соблюдения прав человека и принципов демократии.

В середине 1990-х годов Европейский союз приступил к формированию новой официальной концепции сотрудничества с развивающимися странами. Концепция основывается на развитии партнерских отношений при одновременном создании «зоны приоритетной солидарности» с наименее развитыми

странами. Важное место отводится прозрачности политики развития ЕС, ее согласованности с действиями других международных доноров в сфере развития. В качестве основных приоритетов при оказании помощи отныне выступают борьба с бедностью и надлежащее управление ресурсами. Общий тезис об увеличении ответственности развивающихся государств за результаты своего развития, в том числе и за использование получаемой помощи, также нашел отражение в новой концепции. В ней придается большое значение укреплению связей структур ЕС, ответственных за оказание помощи, с местными организациями и ассоциациями, включая неправительственные, в целях более эффективного распределения и использования поступающих средств. Усилен акцент на помощи мелким предприятиям, составляющим основу экономического развития большинства стран развивающегося мира. 20 ноября 1998 года Европейская комиссия приняла документ под названием «Стратегия ЕС по развитию частного сектора в странах АКТ». В соответствии с этим документом Европейский союз будет способствовать формированию прозрачной, стабильной и предсказуемой системы законодательства, регулирующей отношения в частном секторе экономики, а также политических условий, благоприятствующих развитию рынков в странах АКТ и повышению конкурентоспособности их продукции [10].

В рамках нового курса Европейского союза намечена переориентация помощи от «зоны влияния» к «зоне приоритетной солидарности». Основные финансовые средства, передаваемые государствами-членами ЕС на цели Официальной помощи развитию (ОПР), будут направляться уже не в их бывшие колонии, а в самые бедные и отсталые страны, независимо от национального характера их прежней колониальной зависимости. На примере такого активного актора ЕС в сфере развития, как Франция, ситуация выглядит следующим образом. В число основных получателей помощи не войдут ранее относившиеся к традиционной сфере французских интересов Сейшельские острова и Маврикий, которые больше не являются наименее развитыми странами. Зато будет включен Судан, прежде ориентировавшийся на Великобританию, который достиг определенных успехов в области экономики и борьбы с терроризмом. Еще одним ярким показателем перемен во французской политике в отношении развивающихся стран является тот факт, что важное место среди реципиентов помощи в последнее время занял Египет, бывшая английская колония, никогда ранее не относившаяся к сфере французского влияния. Египет вышел на первое место среди африканских стран-получателей французской помощи в 1998 году (302 млн. долларов), оставив позади таких традиционных бенефициантов, как Камерун и Марокко [11].

Деятельность Европейского союза в сфере развития и оказания внешней помощи имеет сегодня широкие географические рамки, она больше не распространяется исключительно (или преимущественно) на страны Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона. Около двух третей всей внешней помощи ЕС направляется в страны Ближнего Востока и Северной Африки, Азии и Латинской Америки, а также в страны Центральной и Восточной Европы (до их вступления в качестве полноправных членов в ЕС). Самые крупные на сегодняшний день получатели помощи ЕС не входят в группу АКТ. Среди развивающихся стран наибольшую помощь от ЕС получают средиземноморские государства Северной Африки и Ближнего Востока. К ним относятся страны Магриба (Алжир, Марокко, Тунис, Ливия и Мавритания) и Машрека (Египет, Иордания, Ливан и Сирия). Однако, следует отметить, что соглашения о сотрудничестве между Европейским союзом и развивающимися странами, не входящими в группу АКТ, являются не такими полномасштабными, как Ломейские конвенции и Договор Котону, пришедший им на смену.

Политика развития и внешней помощи ЕС имеет глобальное и региональное измерение. На региональном уровне она включает широкомасштабные соглашения с отдельными группами развивающихся стран. Например, Ломейские конвенции и Договор о партнерстве, подписанный в Котону, с группой стран АКТ, Барселонская декларация 1995 года с государствами Южного Средиземноморья. После крушения социалистических систем в странах ЦВЕ и распада СССР Европейский союз значительно активизировал деятельность по оказанию помощи центрально- и восточноевропейским государствам. На глобальном уровне политика развития ЕС включает в себя различные правовые и финансовые инструменты, которые имеют отношения ко всем развивающимся странам. Существенным образом расширился и спектр проектов и программ внешней помощи ЕС. Теперь они затрагивают и такие сферы как охрана окружающей среды, гуманитарная помощь, реконструкция экономики, институциональное строительство, демократия и права человека.

Представляется, что в целом политика Европейского союза в отношении развивающихся стран претерпевает с начала 2000-х годов существенные изменения, которые можно условно разделить на четыре направления [12]:

- во-первых, радикальный пересмотр администрирования внешней помощи, особое внимание уделяется усилению координации и эффективной реализации программ помощи. Для этих целей в январе 2001 года был учрежден специальный орган EuropeAid Cooperation Office – Центр сотрудничества по оказанию европейской помощи, который занимается координацией всех программ внешней помощи и содействия Европейского союза [13];

- во-вторых, переориентация программ помощи ЕС, которые становятся по своей схеме похожи на проекты других международных доноров, таких, как Всемирный банк и Международный валютный фонд, т.е. основное внимание в них уделено политическому диалогу, управлению и стабильному развитию;

- в-третьих, усилия по приведению политики развития ЕС в соответствие с правилами Всемирной торговой организации (ВТО);

- в-четвертых, новая стратегия открытия рынка для наименее развитых стран мира: в сентябре 2000 года Европейская комиссия предложила 48 наименее развитым странам беспоплатный выход их товаров на европейский рынок к 2005 году. Эта инициатива под названием «Все кроме оружия» («Everything But Arms» Initiative) начала реализовываться в 2001 году [14]. Однако существуют опасения по поводу того, что экономики этих стран окажутся слишком слабыми, чтобы извлечь выгоду из такого предложения.

Несмотря на все происходящие изменения, кажется маловероятным, что коммуитарные программы помощи Европейского союза превзойдут по своему объему национальные программы стран-членов в ближайшей перспективе. Тем не менее, необходимость более четкой координации своих действий в этой сфере осознается всеми государствами ЕС. Политика развития – это один из аспектов внешних отношений Европейского союза, поэтому укрепление и развитие общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) будет в свою очередь содействовать более тесному и глубокому сотрудничеству стран ЕС в политике по отношению к государствам развивающегося мира.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Annual report 2004 on the European Community's development policy and external assistance* // Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. – P. 9.
2. *Договор о Европейском союзе*. Консолидированная версия. – М., 2001. – С. 142.
3. *Доклад Группы высокого уровня по финансированию развития* // <[www.un.org/russian/document/reports/financing/report\\_full4.htm](http://www.un.org/russian/document/reports/financing/report_full4.htm)> 20.03.2005.

4. **Treaty establishing a Constitution for Europe** // Official Journal of the European Union C 310, vol. 47. – 16 December 2004. – P. 143.
5. **Чернов П.** Средиземноморская политика ЕЭС // *Мировая экономика и международные отношения*. – 1991. – № 12. – С. 44.
6. **The Lomé Convention** // [http://www.europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/loме\\_history\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/loме_history_en.htm) 20.03.2005.
7. **Gakuru P.** The Lomé Convention: A Historical/Political Perspective // Nordholt Schulte N.G., Haarhuis Klein C. (eds.) *Preparing a New Lomé Convention: Enhancing its Democratic Quality through Capacity Building and Coherence*. – Maastricht, 1998. – P. 6.
8. **Commission Memorandum (EEC) №3245/82 of 26 October 1982 on European Communities' Development Policy**. – Official Journal of the European Communities L 328, 16.11.1982. – P. 1.
9. **Programme of Action 1992. The European Community's Development Policy // Commission of the European Communities, SEC(1992) 803**. – Brussels, 17 May 1992.
10. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. A European Community strategy for private sector development in ACP countries** // Commission of the European Communities, COM (1998) 667 final. – Brussels, 20 November 1998. – P. 2.
11. **Development Cooperation Report 1999** // *The DAC Journal*, 2000. – Vol. 5. – № 1. – P. 102.
12. **Jones R.** The politics and economics of the European Union: an introductory text. 2<sup>nd</sup> ed. // Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2001. – P. 427–428.
13. **Communication from the Commission. Establishment of EuropeAid Cooperation Office** // Commission of the European Communities, COM (2001) 216 final. – Brussels, 18 January 2001.
14. **Maxwell S., Engel P.** *European Development Cooperation to 2010*. ECDPM Discussion Paper № 48 / ODI Working Paper 219 // London: Overseas Development Institute, 2003. – P. 7.

#### S U M M A R Y

*Evolution of relations between the European Union and developing countries is analyzed and the main periods in the EU policy towards this category of states are defined in the article. The author explores peculiarities, principles and problems of the EU cooperation with countries of the developing world on each stage of their interaction.*

*Поступила в редакцию 26.05.2005*