

Оригинал статьи - URL: <http://www.политуправление.рф/архив/2012/01/shapiro.htm>
Копия - URL: <http://www.pu.virmk.ru/архив/2012/01/shapiro.htm>

Марко Папич

Разъединенные Штаты Европы

Marko Papic

The Divided States of Europe

Шапиро Олег Романович (перевод. с англ),
аспирант ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет»,
Глава г. Кирсанова

Shapiro Oleg .R. (translation from English),
Postgraduate student of the Tambov State Technical University, Mayor of Kirsanov
e-mail: post@g37.tambov.gov.ru

УДК 327.7

Ш23

Статья является переводом публикации аналитика Stratfor по Евразии Марко Папича (США), опубликованной 28 июня 2011 года в «Stratfor Global Intelligence» Оригинал статьи: URL: <http://www.stratfor.com> (дата обращения 112.09.2011).

Европа по-прежнему охвачена экономическим кризисом. Центром международного внимания 28 июня вновь стали Афины, когда греческие парламентарии обсуждали меры жесткой экономии, требуемые от Греции ее партнерами по еврозоне. Если греки проголосуют против этих мер, то в этот раз Афины не получат экономической помощи, что может создать еще более острую кризисную ситуацию в Европе и во всем мире.

Важно понимать, что причина кризиса не в Греции и даже не в задолженности еврозоны. В конце концов, доля Греции во внутреннем валовом продукте (ВВП) еврозоны составляет всего 2,5%, а бюджетные показатели евросоюза не так уж плохи, если рассматривать их в совокупности. Общие долговые показатели и показатели бюджетного дефицита ЕС лучше тех же показателей Соединенных Штатов – дефицит бюджета США находится на отметке 10,6% от ВВП (сравните с 6,4% Евросоюза) – и все же в центре внимания продолжает оставаться Европа.

Это происходит потому, что суть кризиса состоит в более принципиальном вопросе: как должен управляться европейский континент в 21 веке? Европа вышла из состояния подчиненности, в котором находилась в годы «холодной войны», когда регион представлял собой геополитическую шахматную доску для Советского Союза и Соединенных Штатов. Европа завоевала свою независимость по умолчанию, когда сверхдержавы отступили: Россия отказалась от советских сфер влияния, а США после событий 9/11 переключились на Ближний Восток. С 1990-х годов Европа «баловалась» реформами организационной структуры, но оставляла вопрос политической интеграции без внимания, даже при условии экономического сближения. В конечном счете, вот он, источник нынешнего кризиса государственных долгов – недостаток политического контроля над экономической интеграцией, и вот эта интеграция дала сбой.

Экономический кризис еврозоны поместил этот вопрос о политической судьбе Европы в центр обсуждений, но это повторяющаяся проблема.

Приблизительно каждые 100 лет Европа сталкивается с данной дилеммой. Континент страдает от перенаселения, но не людьми, а нациями. В Европе показатель независимых национальных государств на квадратный километр выше, чем на любом другом континенте. В то время как Африка больше по площади и по количеству стран, ни на одном континенте нет такого множества богатых и относительно мощных стран, как в Европе. Так случилось потому, что с географической точки зрения континент имеет рельеф, препятствующий формированию единого политического субъекта. Горные цепи, полуострова и острова ограничивают возможность больших стран доминировать или подчинять себе более мелкие государства. Ни одна река не создает единую речную долину, которая может быть главной на континенте. Дунай близок к этому, но он впадает в практически закрытое Черное море, единственный выход из которого – еще одно практически закрытое море – Средиземное море. Это ограничивает возможность Европы создать независимый субъект, способный сосредоточить в себе мировую мощь.

Однако, в Европе все же есть большое количество рек, удобных транспортных маршрутов и хорошо защищенных портов. Это позволяет концентрировать капитал в ряде точек континента, таких как Вена, Париж, Лондон, Франкфурт, Роттердам, Милан, Турин и Гамбург. Поэтому, хотя у больших армий возникают проблемы с физическим продвижением по континенту и собиранием разных наций под единым управлением, у идей, капитала, товаров и услуг таких проблем нет. Это делает Европу богатой (ВВП континента как минимум равен тому же показателю США, и он мог бы быть больше в зависимости от того, как данная величина рассчитывается).

Однако, то, что делает Европу богатой, разделяет ее. Нынешние политические структуры и структуры безопасности Европы – Евросоюз и НАТО – были предложены США в целях объединения континента, чтобы быть в состоянии противопоставить какой-нибудь единый фронт против Советского Союза. Эти структуры не стали органичным продолжением континента. Это проблема, потому что Москва больше не является угрозой для всех европейских государств, Германия и Франция, например, рассматривают Россию как делового партнера, и европейские страны сталкиваются с первым вызовом, брошенным общим основам управления на континенте из-за разделения, в результате чего недоверие вновь обретает силу. Более тесное объединение и создание чего-то наподобие Соединенных Штатов Европы выглядит очевидным решением проблем, поставленных кризисом суверенных долгов в еврозоне, хотя проблемы еврозоны множественны, и их не так просто решить с помощью лишь интеграции, а география и история Европы поощряет раздробленность.

Европейская Конфедерация

Европейский Союз – это конфедерация государств, которая использует аутсорсинг (передача традиционных функций государства внешним исполнителям — аутсорсерам, высококвалифицированным сторонним специалистам или организациям – прим. редакции) изо дня в день, передавая управление политической сферой в руки бюрократии (Еврокомиссии), а управление валютной политикой – европейскому Центробанку. Решение важных политических вопросов,

таких как оборона, внешняя политика и налогообложение, остается единственной прерогативой государств. Страны и в настоящее время встречаются на разных уровнях для решения этих проблем. Решения греческой, ирландской и португальской финансовых проблем принимаются всеми государствами еврозоны на специальных собраниях в рамках Евросоюза, равно как и вопрос об участии в ливийской военной кампании. Каждое важное решение требует того, чтобы страны собрались и достигли взаимного соглашения, часто приносящего неоптимальные результаты, являющиеся продуктами компромиссов.

Лучшая аналогия нынешней ситуации в Европейском Союзе найдена не в европейской, а в американской истории. Это период между успешной Революционной войной 1783 года и утверждением Конституции США в 1788 году. В рамках этого пятилетнего периода США управлялись рядом законов, изложенных в Статьях Конфедерации. У страны не было никакого единого руководителя, никакого правительства, никакой реальной армии и никакой внешней политики. Штаты сохранили свои собственные армии, многие имели небольшой прибрежный флот. Они вели внешнюю и торговую политику независимо от пожеланий Континентального конгресса надгосударственного органа, у которого было даже меньше власти, чем имеет нынешний Европарламент (и это несмотря на VI статью в Статьях Конфедерации, где оговорено, что штаты не могут вести внешнюю политику без согласия Конгресса). Конгресс должен был собирать со штатов денежные средства, чтобы финансировать континентальную армию, выплачивать льготы ветеранам Войны за независимость и возвращать займы, которые европейские страны предоставили Америке в ходе борьбы против британцев. Однако штаты отказывались давать Конгрессу деньги, и с этим никто ничего не мог сделать. Конгресс был вынужден печатать деньги, что привело к обесцениванию валюты Конфедерации.

Учитывая такую свободную структуру Конфедерации, потери из-за Революционной войны, в конечном счете, стали непосильны для молодой нации. Реалии международной системы, которые сплотили новую нацию против агрессивных европейских держав, желающих подорвать независимость Америки, вскоре заместились идеалами независимости штатов и ограничили правительство. Оказалось, что бремя проблем безопасности, социальных и политических проблем - слишком тяжелое для отдельных штатов и для не имеющего власти Конгресса.

Ничто не довело эту реальность до человеческого сознания лучше, чем восстание в Западном Массачусетсе под предводительством Дэниэля Шейса в 1787 году. Восстание Шейса было, по сути своей, экономическим кризисом. Обремененные требованиями европейских кредиторов вернуть военные долги Америки, экономические системы штатов развалились, а вместе с ними пострадали и средства многих фермеров к существованию, а большое количество этих фермеров были ветеранами Революционной войны, и им были обещаны льготы. В отношении сельской бедноты были приняты жесткие меры (в их числе – конфискация земель), чтобы расплатиться с европейскими кредиторами. Восстание Шейса было подавлено без помощи континентального Конгресса, в основном местными вооруженными силами Массачусетса, без какого-либо действительного

федерального контроля. Восстание было подавлено, но бессилие Америки стало очевидным для всех, как внутри страны, так и за ее пределами.

Экономический кризис, внутренняя нестабильность и постоянный страх британского контрнаступления – Великобритания не демобилизовала свои форты, находившиеся на американской стороне Великих озер – оказали влияние на штаты, поглощенные идеей независимости, и привели к пониманию необходимости «более совершенного Союза». Поэтому, как нам сегодня известно, образовались Соединенные Штаты Америки. Штаты отказались от прав проводить независимую от других штатов внешнюю и торговую политику и отказываться от федеральной помощи. Соединенные Штаты учредили исполнительную власть с полномочиями вести войны и проводить внутреннюю политику, и законодательную власть, которую больше нельзя было игнорировать. В 1794 году, в ответ на так называемую Революцию Виски в западной Пенсильвании, правительство продемонстрировало силу федеративного устройства, что резко контрастировало с подавлением восстания Шейса континентальным Конгрессом. Вашингтон направил армию численностью более 10000 человек, чтобы оказать давление на несколько сотен винокуров, отказывавшихся платить налог на виски для финансирования государственного долга, отчетливо показав, таким образом, невероятную финансовую, политическую и военную мощь нового правительства. Изучая переход от Американской Конфедерации к Соединенным Штатам, можно провести много параллелей с Европейским Союзом, в числе которых слабый центр, независимые государства, экономический кризис и огромное количество долгов. Самое важное отличие США 18 века от Европы 21 века – это уровень внешней угрозы. В 1787 году восстание Шейса показало многим американцам (а особенно Джорджу Вашингтону, который был сильно раздражен кризисом) насколько слабой была страна. Если кучка фермеров могла поставить под угрозу один из самых сильных штатов Конфедерации, тогда на что были способны британские войска, которые все еще находились на американской земле и на севере в Квебеке? Самостоятельно штаты смогли бы кое-как справиться с экономическим кризисом, но они не смогли бы предотвратить контратаку Великобритании или защитить свой торговый флот от берберийских пиратов. Америка не пережила бы еще одного такого инцидента и еще одной такой необоснованной демонстрации военного и политического бессилия.

Преимущество Америки в том, что все штаты объединяет схожая география, равно как и общий язык и культура. И хотя у них разная экономическая политика и разные интересы, все штаты, в конечном счете, зависят от атлантической морской торговли. Угроза того, что эту торговлю задушит мощный военно-морской флот – или даже пираты из Северной Африки – была ясной и непосредственной. Угроза британской контратаки с севера могла и не быть существенной для южных штатов, но они понимали, что, если Нью-Йорк, Массачусетс и Пенсильвания были бы потеряны, Юг мог бы сохранить некоторую номинальную независимость, но вскоре бы вернулся к де-факто колониальному статусу.

В Европе не существует четкого обозначения угрозы. И хотя существует общее ощущение (по крайней мере, в кругах правящей элиты), что европейцы

разделяют экономические интересы, предельно ясно, что их интересы в области безопасности не дополняют друг друга.

Нет общего восприятия понятия «внешняя угроза». Для стран Центральной Европы, которые лишь недавно стали членами Евросоюза и НАТО, Россия все еще представляет угрозу. Они просят НАТО (и даже Евросоюз) сфокусироваться на европейском континенте и подтвердить гарантии альянса по безопасности этих стран. Взамен они наблюдали, как Франция продает России передовые вертолетоносцы, а Германия строит передовой Военно-учебный Центр в России.*

Регионализация Европы

Таким образом, кризис еврозоны (которым поглощены члены ЕС, входящие в еврозону, и который важен для всего Евросоюза сугубо в символическом плане) – это кризис доверия. Нашли ли существующие ныне политические и оборонные организации – Евросоюз и НАТО – правильное сочетание интересов национальных государств? Действительно ли государства-члены этих организаций по-настоящему чувствуют, что у них единая судьба? Хотят ли они, подобно американским колониям в 18 веке, отказаться от своей независимости, чтобы создать общий фронт для решения политических, экономических и оборонных задач? И если ответ на этот вопрос отрицательный, то какие существуют альтернативные меры, способные привлечь во внимание взаимные интересы национальных государств?

Что касается сферы безопасности, у нас уже есть ответ: появление региональных европейских организаций по безопасности. НАТО фактически перестала отвечать интересам национальной безопасности европейских стран. Германия и Франция, к огорчению Прибалтики и Центральной Европы, поддерживают соглашательский подход к России. В ответ на это страны Центральной Европы стали создавать альтернативу. Четыре центрально-европейские страны, образующие Вишеградскую группу, – Польша, Чехия, Словакия и Венгрия – использовали форум как почву для создания Центрально-европейской Боевой Группы. Балтийские государства, которым угрожает общее возрождение России, спешат расширить военное и оборонное сотрудничество со скандинавскими странами, например, Литва начала бороться за вступление в Северную Боевую Группу, членом которой уже является Эстония. В конце 2010 года Франция и Соединенное Королевство решили расширить сотрудничество с помощью открытого военного соглашения, а Лондон также выразил заинтересованность в сближении с развивающимися военными проектами балтийско-скандинавского сотрудничества.

Сейчас регионализация особенно очевидна в вопросах безопасности, но проявление ее в политических и экономических сферах – это лишь вопрос времени. Например, канцлер Ангела Меркель с энтузиазмом восприняла желание Польши и Чехии форсировать усилия, чтобы войти в еврозону. Недавно обе страны продемонстрировали, что они охладели к идее вступления в еврозону. Конечно, решение во многом зависело от того, что евро находится в состоянии кризиса, но мы не можем недооценивать основное ощущение Варшавы, что Берлин не считает своим долгом обеспечивать безопасность Польши. Сейчас Центральная Европа (за исключением Эстонии, Словении и Словакии) может и не быть в еврозоне, но будущее еврозоны тесно связано с ее привлекательностью для остальной Европы,

как в качестве экономического, так и политического блока. Согласно договору (Маастрихтский договор 1992 года, прим. редакции), все члены ЕС обязаны войти в еврозону (кроме Дании и Соединенного Королевства, которые по итогам переговоров получили послабления на обязательность вступления в еврозону). С точки зрения Германии, членство Чехии и Польши важнее, чем членство периферийной Европы. Объемы торговли Германии с Польшей и Чехией больше, чем объемы торговли Германии с Испанией, Грецией, Ирландией и Португалией вместе взятых.

Регионализация безопасности – это не очень хороший знак для будущего еврозоны. Валютный союз нельзя «прививать» на дерево оборонной разрозненности, особенно когда путем выхода еврозоны из кризиса является более высокая степень интеграции. Варшава не собирается предоставлять Берлину право вето на затраты бюджета Польши, если обе страны не едины по вопросам, касающимся безопасности. Этот довод может выглядеть простым и достаточно убедительным, потому что так и есть. Налогообложение – это одна из простейших форм государственной независимости, этим не делятся с государствами, которые не разделяют вашу политическую, экономическую и оборонную судьбу.

Это касается любой страны, не только Польши. Если решение проблем еврозоны лежит в интеграции, то интересы сближающихся государств должны пересекаться в чем-то большем, нежели просто экономических вопросах. Пример США конца 18 века в крайней степени поучителен, так как на его основе можно привести убедительный аргумент: в то время у американских штатов экономические интересы были более разрозненными, нежели сейчас в Европе, однако забота о безопасности все же объединила их. Фактически, когда в середине 19 века, благодаря истощению Европы из-за Наполеоновских войн, внешняя угроза для Америки ослабла, страну потрясла Гражданская война. Культурное и экономическое разделение Америки, которое существовало даже во время Революционной войны, разгорелось огромным пожаром в тот момент, когда внешняя угроза исчезла.

Суть в том,, что европейцам придется прийти к соглашению о чем-то большем, нежели просто о 3%-ном дефиците бюджета, что будет служить фундаментом для более тесной интеграции. Контроль над бюджетом задевает независимость за живое, а европейские страны не откажутся от этого контроля, пока они не будут знать, что их безопасность и политические интересы воспринимаются их соседями всерьез.

Сферы влияния Европы

Таким образом, мы видим, как Европа превращается в ряд региональных группировок. У этих организаций могут быть разные представления о задачах безопасности и экономики, одна страна даже может принадлежать не к одной группировке, но в большинстве случаев членство будет основываться на местоположении на континенте. Но это произойдет не в одночасье. Германия, Франция и другие ключевые экономические силы имеют законный интерес в сохранении еврозоны в ее нынешнем составе на ближайшее время (возможно, лет на 10), так как греческая «зараза» на данный момент – это серьезная причина для беспокойства. Однако в дальнейшем создание региональных организаций-

единомышленников, кажется, будет прогрессировать в Европе, особенно если Германия решит, что ее отношения с ключевыми странами еврозоны и Центральной Европой важнее, чем ее отношения с периферией.

Мы можем выделить четыре недавно сложившиеся группы, которые, не исключая друг друга, являются определенного рода моделью, изображающей эволюцию отношений между странами Европы:

1. Сфера влияния Германии (Германия, Австрия, Нидерланды, Бельгия, Люксембург, Чехия, Венгрия, Хорватия, Швейцария, Словения, Словакия и Финляндия). Эти ключевые экономические силы еврозоны не страдают от конкурентоспособности Германии, либо их экономическая выгода зависит от торговли с Германией, и их обошел стороной генетический страх перед развитием российско-германских отношений. Благодаря отдаленности от остальной Европы и близости к России, Финляндия не беспокоится о возрождении России, но время от времени предпочитает агрессивной политике соседних Польши и Швеции осторожную компромиссную политику Германии. Венгрия, Чехия и Словакия больше всего волнуются из-за российско-германских отношений, но не так сильно, как Польша и балтийские страны, и эти три страны могут решить остаться в сфере влияния Германии по экономическим причинам.

2. Скандинавский региональный блок (Швеция, Финляндия, Дания, Исландия, Эстония, Литва и Латвия). Эти страны, в основном, не входящие в еврозону, обычно рассматривают возрождение России в негативном свете. Балтийские страны рассматриваются как скандинавская сфера влияния (особенно Швеции), что приводит к проблемам с Россией. Германия – важный торговый партнер, но ее также рассматривают как властолюбивое государство и как конкурента. Финляндия находится на стыке этой группы и немецкой сферы влияния и принимает ту или другую сторону, в зависимости от решаемого вопроса.

3. Вышеград-плюс (Польша, Чехия, Словакия, Венгрия, Румыния и Болгария). В данный момент члены Вышеградской группы относятся к разным сферам влияния. Чехия, Словакия и Венгрия не чувствуют для себя угрозу от возрождения России настолько, насколько это ощущают Румыния и Польша. Но и они не удовлетворены отношением Германии к России. Польша недостаточно сильна экономически, чтобы возглавить этот блок, как возглавляет Скандинавский блок Швеция. В данный момент страны Вышеградской группы мало что могут предложить друг другу помимо сотрудничества в сфере безопасности. Польша намеревается изменить ситуацию, активно выступая за большее финансирование стран-новичков в ЕС в ближайшие шесть месяцев своего председательства в ЕС. Однако это все равно не означает экономическое лидерство.

4. Средиземноморская Европа (Италия, Испания, Португалия, Греция, Кипр, Мальта). Это периферийные государства Европы. Их проблемы безопасности являются уникальными из-за воздействия на них нелегальной иммиграции через турецкие и североафриканские маршруты. С географической точки зрения, эти страны изолированы от основных торговых путей, и им не хватает генерирующего капитала североафриканских центров, за исключением итальянской долины реки По (которая во многом не принадлежит этой группе, но может рассматриваться как отдельное единство и часть сферы влияния Германии).

Таким образом, эти страны сталкиваются с аналогичными проблемами чрезвычайной задолженности и недостатком конкурентоспособности. Вопрос в том, кто будет главным?

И затем следуют Франция и Соединенное Королевство. Фактически, эти страны не принадлежат ни к одному блоку. Это традиционная позиция Лондона по отношению к континентальной Европе, хотя недавно страна начала налаживать отношения с группой Северных и Балтийских стран. Франция, тем временем, может рассматриваться как часть немецкой сферы влияния. Париж пытается удержать свою лидирующую роль в еврозоне и модернизирует правила своего рынка труда и социального обеспечения, чтобы поддерживать связь с возглавляемым Германией валютным союзом, а это болезненный процесс. Однако, традиционно Франция еще и средиземноморская страна, и рассматривает альянсы с группами Центральной Европы, чтобы окружить Германию. Кроме того, Париж недавно вступил в новые двусторонние военные отношения с Соединенным Королевством, используя их, в том числе, как инструмент против близких отношений Великобритании с Германией. Если Франция решит прекратить партнерские отношения с Германией, то она могла бы взять в свои руки контроль над своей обычной сферой влияния на Средиземноморье, возможно, это даже нашло бы активную поддержку со стороны других держав, таких как США и Великобритания. Фактически, обсуждение создания Средиземноморского Союза было политической перестраховкой, страховым полисом именно от такого будущего.

Цена регионального господства

Альтернатива регионализации Европы – явное лидерство Германии, которое подразумевает – как в политическом, так и в экономическом плане – большую европейскую интеграцию. Если Берлину удастся преодолеть антиевропейский популизм, который подпитывается кредитной усталостью ключевых экономик еврозоны, то Германия могла бы продолжить поддерживать периферию и доказать свою преданность еврозоне и Европейскому Союзу. Германия также пытается показать Центральной Европе, что ее отношения с Россией носят исключительно позитивный характер, используя свои переговоры с Москвой о Молдове в качестве примера немецкого политического влияния.

Центральная Европа, однако, уже устраивает проверку для немецкого лидерства и преданности. Польша приняла председательство в ЕС 1 июля и приняла обязательство увеличить денежную помощь новым членам ЕС, равно как и расширить сотрудничество в сфере безопасности. Оба эти направления политики – проверка для Германии и возможность для нее повернуть вспять происходящий процесс регионализации. Если Германия скажет «нет» очередному финансированию недавно вступивших в союз стран – под угрозой окажется финансирование политики интеграции ЕС, которая на период 2007-2013 гг. определена в 177 млрд. евро – и договорам об обороне и безопасности, затрагивающим всю Европу, то ответ со стороны Варшавы, Праги и других центрально-европейских столиц не заставит себя ждать. Вопрос в том, действительно ли Германия настроена стать лидером Европы и готова ли она заплатить за звание гегемона объединенной Европы, что означало бы не только

оказание финансовой помощи, но и противостояние с Россией. Если Германия ставит свои отношения с Россией выше союза с Центральной Европой, тогда центрально-европейским странам будет трудно следовать за Берлином. Это будет означать, что регионализация системы безопасности в Европе – через Вышеградскую группу и Боевые группы Северных и Балтийских стран – имеет смысл. Это также будет означать, что Центральной Европе придется искать новые способы привлечь в регион США для обеспечения безопасности.

Общее восприятие безопасности связано с осознанием государствами того, что они разделяют общую судьбу. Американские штаты поняли это в конце 18 века, и поэтому они отказались от своей независимости и создали США на своем пути к статусу сверхдержавы. Европейцы – по крайней мере, на данный момент – не видят ситуацию (или мир) в таком же свете. Экономическая помощь оказывается не потому, что греки и немцы разделяют общую судьбу, а потому что немецкие банкиры разделяют судьбу немецких налогоплательщиков. Это показывает, что интеграция развилась до такой степени, когда экономическая судьба стала общей для всех, но этого недостаточно для базы, на которой строится общий политический союз.

Спасение Греции рассматривают как оскорбление немецких налогоплательщиков, хотя те же самые немецкие налогоплательщики много выиграли от создания еврозоны. Немецкое правительство понимает преимущества сохранения еврозоны – поэтому оно продолжает помогать периферийным странам – но в Германии не было общенациональной дискуссии, чтобы объяснить эту логику населению. Германия все еще ожидает открытого разговора с самой собой - о своей роли, о своем будущем, а особенно о том, какую цену она может заплатить за региональную гегемонию и сохранение своего места в мире, где доминируют державы, способные воспользоваться ресурсами целых континентов.

Без ясного понимания того, что в Европе все страны разделяют одну судьбу, у греческого кризиса мало шансов стать европейским восстанием Шейса, подталкивающим к единению. Тогда, в перспективе у Европы – не Соединенные Штаты Европы, а происходящая уже сейчас регионализация.