

УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ РАН

О.Е. Трофимова

**Эволюция средиземноморской политики
Евросоюза:
путь от сотрудничества к интеграции**

Москва
ИМЭМО РАН
2011

УДК 339.9(4)
ББК 65.5(4)
Трофимо 761

Серия “Библиотека Института мировой экономики и международных отношений”
основана в 2009 году

Рецензенты:
доктор экономических наук А.В. Кузнецов
доктор политических наук А.И. Шумилин

Трофимо 761

Трофимова О.Е. Эволюция средиземноморской политики Евросоюза: путь от сотрудничества к интеграции. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – 122 с.
ISBN 978-5-9535-0299-3

В монографии исследуются основные этапы средиземноморской политики Евросоюза, влияние интеграционных процессов в ЕС на ее формирование и постепенный переход от отношений сотрудничества к интеграции двух регионов. Во второй главе анализируются основные финансовые и торговые механизмы и инструменты сотрудничества на двустороннем и региональном уровнях, особенности институциональной системы партнерства Евромед, его социально-культурные и гуманитарные аспекты и проблемы миграции. Особое внимание уделено энергетическому сотрудничеству ЕС с южно-средиземноморскими странами, последствиям мирового финансового кризиса. Детально рассматриваются перспективы развития евро-средиземноморских отношений в связи с политическими событиями в некоторых арабских странах.

O. Trofimova. Evolution of EU Mediterranean policy: from cooperation to integration. Transformation of the EU Mediterranean policy and its adaptation to the integration process in Europe on bilateral and regional levels are researched in the monograph. The author analyses financial and trade instruments of the Euro-Mediterranean partnership, its socio-cultural and migration dimensions and development of Euro-Mediterranean economic integration. Special attention is paid to the cooperation in the field of energy of two regions and the influence of the financial crisis to Euromed relations. The perspectives of EU Mediterranean policy in the context of political unrests and changes in some arab countries are in-depth study.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0299-3

© ИМЭМО РАН, 2011
© Трофимова О.Е., 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Развитие интеграционных процессов в Евросоюзе и формирование его средиземноморской политики.....	9
1.1. Основные этапы развития средиземноморской стратегии стран ЕС	9
1.2. Барселонский процесс и Евро-средиземноморское партнерство	16
1.3. Европейская политика соседства и страны Южного Средиземноморья.....	27
1.4. Барселонская декларация: Союз для Средиземноморья	35
Глава 2. Особенности функционирования средиземноморской политики Евросоюза	44
2.1. Основные финансовые инструменты и механизмы сотрудничества	44
2.2. Развитие торговли и создание евро-средиземноморской зоны свободной торговли – важный элемент партнерства двух регионов	57
2.3. Институциональные основы сотрудничества Евромед	68
2.4. Социальные аспекты Евро-средиземноморского партнерства и проблемы миграции	75
Глава 3. Перспективы средиземноморской политики Евросоюза.....	92
3.1. Энергетический аспект сотрудничества двух регионов.....	92
3.2. Влияние мирового финансового кризиса на развитие Евро-средиземноморского партнерства	101
3.3. Перспективы средиземноморской политики Евросоюза	109
Заключение	120

Введение

Развитие отношений ЕС с южно-средиземноморскими странами имеет давнюю историю. К странам-партнерам ЕС относятся Марокко, Алжир, Тунис, Египет, Ливан, Сирия, Израиль, Турция, Иордания, Палестинская национальная автономия (ПНА), а до вступления в ЕС – Кипр и Мальта. Ливия и Мавритания имели статус наблюдателей, а Иордания, не имеющая выхода к Средиземному морю, включена в эту группу стран, так как имеет исторически сложившиеся экономические и политические связи с Евросоюзом. Географическая близость, стратегическое значение и традиционные связи, имеющиеся в этих странах запасы углеводородного и минерального сырья, потребность Европы в притоке дешевой рабочей силы способствовали развитию взаимоотношений между двумя регионами. Евросоюз является основным торговым партнером стран Южного Средиземноморья, их крупнейшим инвестором и донором. На ЕС приходится почти 50% импорта и экспорта этого региона, который также осуществляет важные поставки нефти и газа в Европу.

Основы этих отношений были заложены еще в 60-е годы после распада колониальных империй, они носили в основном двусторонний характер с ограниченным числом средиземноморских стран, а подход ЕЭС в отношении со средиземноморскими партнерами носил «мозаичный характер». В 70-е годы европейские страны перешли к глобальной средиземноморской политике (GMP), рассматривавшей страны Северного и Южного Средиземноморья как единый регион.

В 90-е годы эти отношения вышли на новый уровень после подписания в 1995 г. Барселонской декларации о развитии «Евро-средиземноморского партнерства» (Евромед). Это была первая детализированная и всеобъемлющая стратегия ЕС в этом регионе, основанная на новом механизме сотрудничества и развитой институциональной базе. Она включала в себя политическое сотрудничество, создание зоны безопасности в этом нестабильном регионе, а также финансовые, экономические, социально-культурные и гуманитарные сферы партнерства. Однако средиземноморская политика Евросоюза в ее новом региональном формате не получила динамичного развития практически по всем ее направлениям. После расширения ЕС в 2004 г. она была дополнена новой политикой соседства, которая охватывала не только средиземноморское направление (Барселонский процесс), но и распространялась на восточно-европейские страны, эти два измерения политики соседства не только дополняли друг друга, но и конкурировали между собой.

В 2008 г. средиземноморская стратегия ЕС получила новое оформление: Барселонский процесс был «перезапущен» и превратился в новую региональную инициативу – Союз для Средиземноморья (UfM), в который вошли все страны-члены ЕС и 11 стран Южного Средиземноморья и Ближнего Востока (Алжир, Египет, Иордания, Израиль, Ливан, Мавритания, Марокко, Сирия, Тунис, Турция, ПНА), а также 5 европейских средиземноморских государств, не входящих в Евросоюз – Албания, Босния и Герцеговина, Монако, Черногория и Хорватия). Таким образом, в настоящее время отношения ЕС со средиземноморскими странами регулируются сразу тремя взаимосвязанными инициативами, сочетающими многосторонний и двусторонний подход, – Барселонский процесс, политика соседства и Союз для Средиземноморья, в которых наметился постепенный переход отношений двух регионов от сотрудничества к элементам интеграции.

Тема развития евро-средиземноморских отношений и ее отдельных направлений изучалась российскими и зарубежными исследователями, особенно

Барселонский процесс и сотрудничество Евромед. Среди российских авторов можно отметить работы Ткаченко А.А., Ковальского Н.А., Рубинского Ю.И.¹ Различные политические и экономические аспекты, связанные с развитием европейской интеграции, сотрудничеством двух регионов, были затронуты в работах Примакова Е.М., Шеметенкова В.Г., Шишкова Ю.В., Барановского В.Г., Борко Ю.А., Буториной О.В., Арбатовой Н.К., Фундулиса Х., Исаева В.А., некоторые проблемы миграции из средиземноморских стран в ЕС и влияние ислама нашли отражение в исследованиях Цапенко И.П., Куклиной И.Н., Мирского Г.И.² Среди зарубежных исследователей можно отметить таких авторов как W. Wallace, M. Emerson, M. Comelli, G. Bonvicini, M. Cremona, A. Aliboni, I. Martin, Ph. Fargues, B. Crawford, E. Lannon, G. Alvarez-Coque, R. Goldirova, A. Jacobs, P. Cardwell, H. Brady, L. Palbisi, T. Szigetvari, F. Talahite.³ Значительный вклад в изучение данной проблемы внесли работы Института Средиземноморья (Барселона), Института европейских исследований Калифорнийского университета Беркли, Центра изучения европейской интеграции (Бонн), Института проблем Средиземноморья (Марсель), Института Европейского университета (Флоренция) и его центра Роберта Шумана и Консорциума прикладных исследований по международной миграции (CARIM), Центра изучения международной политики (Рим), Института изучения проблем миграции (Вашингтон).⁴ Тем не менее, проблемы влияния интеграционных процессов в Евросоюзе на формирование его средиземноморской политики и эволюция отношений двух регионов от сотрудничества к постепенной интеграции южно-средиземноморских стран в единый европейский рынок остаются малоизученными, особенно экономические аспекты. Последние события в североафриканских и ближневосточных странах, входящих в Евромед, показали несовершенство европейской стратегии в этом регионе и отсутствие общего осознания основных целей партнерства с той и другой стороны с учетом процессов глобализации. Несмотря на постоянный пересмотр и внесение дополнений, совершенствование механизмов и инструментов, увеличение финансирования проектов и проведение политических и социально-экономических реформ в южно-средиземноморских странах, они продолжают оставаться источником

¹ См.: Россия, Средиземноморье, Южная Европа. Отв. Редактор Ковальский Н.А. М. 1995; Исаев В. А. Арабские страны в международном разделении труда. Итоги, перспективы, проблемы. М., 1996; Азатян А. и Ткаченко А.А. Интеграционные процессы в экономике стран Африки. М., 2000.

² См.: Примаков Е.М. Восток после краха колониальной системы. М., 1982; Барановский В.Г. Европейское сообщество в системе международных отношений. М., 1986; Шишков Ю.В., Мельников Д.Е., Барановский В.Г. Западноевропейская интеграция: политические аспекты. М., 1985; Борко Ю.А. Экономическая интеграция и социальное развитие в условиях капитализма: буржуазные теории и опыт Европейского сообщества. М., 1984; Арбатова Н.К. Средиземноморье: проблемы безопасности М., 1990; Шеметенков В. Г. Европейская интеграция. М., 2003; Борко Ю. А. Что такое Европейский союз. М., 2000; Мирский Г.И. Исламизм, транснациональный терроризм и ближневосточные процессы. М., 2008; Цапенко И.П. Управление миграцией: опыт развитых стран. М., 2009 и др.

³ A. Aliboni. European Security across the Mediterranean. 1991; B. Crawford. The impact of EU enlargement on the Euro-Med Partnership. 2005; W. Wallace. Policy making in the European Community. 2000; W. Wallace. Looking after the Neighbourhood: responsibilities for the EU-25. 2003; E. Lannon and I. Martin. Report on the Status and Progress of the Euro-Mediterranean Partnership. 2009; G. Alvarez-Coque. Mediterranean countries and international trade issues. WTO and Euro-Mediterranean relations. 1998; P. Cardwell. The common foreign and security policy of the European Union as a system of Governance. The Euro-Mediterranean Partnership. 2008; Ph. Fargues. Emerging Demographic Patterns across the Mediterranean and their Implications for Migration through 2030. 2008; H.Brady. EU Migration: An A-Z. 2008; M. Emerson. European Neighbourhood Policy Two years on: Time indeed for an "ENP plus". 2007; M. Emerson. Readings in European Security. 2000; M.Emerson. European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo. 2004 and others

⁴ См. сайты институтов и центров – <http://www.eyi.eu/>, <http://www.iemed.org>, <http://www.univmed.fr/>, <http://www.cespi.it>, www.carim.org, <http://ies.berkeley.edu>

нестабильности, угрозы терроризма и идей исламизма, нежелательной миграции в страны ЕС.

Выбор данной темы также был обусловлен особым вниманием ЕС к отношениям с этими странами и их важной ролью как поставщика углеводородного и минерального сырья в ЕС, дешевой рабочей силы, доступных рынков сбыта, особенно в условиях кризиса, стремлением создать там зону стабильности и безопасности, решить проблемы миграции, постепенно перейти от сотрудничества к интеграции двух регионов. Формирование новой модели отношений ЕС с южно-средиземноморскими странами основывалось на более конструктивной и всеобъемлющей концепции взаимосвязей, чем оказавшаяся неудачной «система привилегированных отношений» со странами Африки, бассейнов Карибского моря и Тихого океана (АКТ). Отлаженный механизм торгового партнерства, развитая институциональная база, постоянно растущий объем финансирования проектов, включение политических и социально-культурных аспектов – все это выгодно отличало систему Евромед от других моделей отношений развитых стран с развивающимися. С другой стороны, очевидны излишняя увлеченность ЕС созданием межрегиональных структур взаимодействия и попытка использовать свой успешный интеграционный проект в отношениях со странами-партнерами как дополнение к расширению группировки, а также стремление «экспортировать» свои нормы, принципы, стандарты и ценности в слаборазвитые страны, основанное на подходе «один формат подходит всем» («one-size-fits-all»).

Актуальность данной темы состоит в том, что система партнерства Евромед и все последующие инициативы ЕС являлись примером реализации европейской модели регионального взаимодействия как комплекса политических и социально-экономических взаимосвязей, различных инструментов и институтов. Особый интерес представляет детальный исторический анализ процесса формирования единого подхода европейской группировки к южно-средиземноморскому региону, основанного на сочетании многостороннего и двустороннего форматов партнерства, а также переход к таким формам интеграции, как создание зоны свободной торговли и таможенного союза в случае с Турцией. Эта проблема недостаточно изучена в российской научной литературе, как и то, что, по сути, европейская концепция отношений с этими странами остается прежней в последние 10-15 лет с небольшими видоизменениями и перестановками акцентов и определяется не принципами, изложенными в договорах, а очень часто национальными интересами отдельных европейских стран. Она стала давать сбои с 2005 года, когда юбилейный саммит Евро-средиземноморского сотрудничества был проигнорирован большинством южных стран-партнеров, а попытка придать ей новый формат в виде Союза для Средиземноморья не привела к созданию качественно новых отношений двух регионов.

Политические, социальные и экономические проблемы малоинтегрированных между собой южно-средиземноморских стран продолжают сохраняться, так как они в основном рассчитывают на внешние инвестиции и помощь и в меньшей степени на самостоятельное решение своих проблем. На этом фоне эффективность всех средиземноморских инициатив Евросоюза оставалась невысокой, а социально-экономические и цивилизационные различия двух регионов не уменьшались. Наличие авторитарных и коррумпированных режимов во многих южно-средиземноморских странах также тормозило процессы политических и экономических преобразований, что привело к революциям в Тунисе и Египте и беспорядкам в других странах региона.

Изучение данной темы представляет интерес и для России. В последнее время Россия пытается активизировать свои отношения с этими странами и

пересмотреть свои подходы к расширению сотрудничества с ними. Об этом свидетельствует официальное включение «Большого Средиземноморья» в концепцию внешней политики РФ от 28 июня 2000 года. Практическая значимость работы состоит и в том, что Россия может использовать в связях со странами СНГ положительный опыт евро-средиземноморского партнерства, его механизмов сотрудничества, элементов региональной интеграции, но с условием равноправия сторон. Важное значение для России имеет изучение одностороннего характера институциональной структуры Евромед, особенно при рассмотрении РФ различных предложений ЕС в рамках политики Восточного соседства и других подобных инициатив сотрудничества.

В своем исследовании автор поставил две основные задачи – показать эволюцию средиземноморской политики ЕС на всех ее этапах, выделить их особенности и приоритеты, основные механизмы и инструменты сотрудничества, а также рассмотреть сильные и слабые стороны всех европейских инициатив в отношении южных партнеров и определить перспективы партнерства двух регионов. Начавшиеся в январе 2011 г. политические революции в Тунисе и Египте, важных торговых и экономических партнерах ЕС, акции протеста и беспорядки в Марокко, Сирии и Алжире, вооруженное противостояние в Ливии поставили лидеров Евросоюза перед фактом пересмотра своей политики в отношении Южного Средиземноморья. Стремительность этих событий и непредсказуемость их сценария стала для Брюсселя полной неожиданностью, а сдержанная и замедленная реакция ЕС вызвала волну критики.

Структура монографии и ее отдельных глав обусловлена логикой исследования. В первой главе изучаются основные этапы средиземноморской политики ЕС и влияние интеграционных процессов в Евросоюзе на их формирование. Несмотря на постоянное изменение концепций сотрудничества и появление новых партнерских инициатив, они отталкивались прежде всего от развития торговли и оказания помощи и в меньшей степени были нацелены на региональную интеграцию в силу экономической разрозненности южных стран-партнеров. Вторая глава посвящена анализу основных инструментов и механизмов системы евро-средиземноморского партнерства, их особенностям и отличиям. Большое внимание уделено перестановке приоритетов ЕС с двустороннего формата отношений на многосторонний, обусловленности предоставления финансовых средств и дифференцированному подходу к южно-средиземноморским странам. Новым моментом сотрудничества двух регионов стало включение в систему партнерства двух регионов политических, социально-культурных и гуманитарных аспектов и решение проблем миграции. В третьей главе рассматривается важнейшее для ЕС энергетическое сотрудничество с Южным Средиземноморьем, а также влияние кризиса на систему отношений Евромед. В последнем параграфе данной главы определяются перспективы развития связей двух регионов в связи с политическими изменениями в ряде североафриканских стран и рассматриваются возможные трансформации в средиземноморской стратегии ЕС.

Новой ситуацией для ЕС стало усиление конкуренции в Северной Африке со стороны США, которые еще в 90-е годы объявили о своих планах по развитию сотрудничества со странами Магриба. В 2004 г. США разработали проект демократизации и либерализации под названием «Большой Ближний Восток», а с декабря 2010 г. они приступили к реализации новой экономической стратегии в странах Магриба – «Североафриканское партнерство в экономических целях».

8 марта 2011 года Еврокомиссия одобрила проект новой стратегии в отношении южно-средиземноморских стран «Партнерство для демократии и общего процветания в Южном Средиземноморье», в котором поддержала демократические

преобразования в Тунисе и Египте и политические и экономические реформы в других странах. Планируется также пересмотреть подход к модели отношений, включая институциональную систему партнерства, а также деятельность Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), Европейской политики соседства и Союза для Средиземноморья, а также исправить такие прошлые ошибки, как связанность финансирования с осуществлением политических и экономических реформ. Глава Еврокомиссии Ж. М. Баррозу на заседании Еврокомиссии 8 марта 2011 г. заявил, что «ЕС обдумывает качественный скачок в отношениях со своими соседями, которые стремятся и в состоянии пойти по пути осуществления политических и экономических реформ».⁵ Пока новые цели продолжают оставаться созвучными старым, и ЕС собирается распределить выделенные на 2011-2013 гг. южным странам-партнерам 4 млрд. евро в зависимости от успехов в осуществлении правовых реформ, борьбы с коррупцией, построения гражданского общества и соблюдения прав человека, а также на развитие малого бизнеса.

⁵ См. <http://www.france24.com/en/20110308-europe-policy-u-turn-to-mediterranean-partners>

Глава 1. Развитие интеграционных процессов в Евросоюзе и формирование его средиземноморской политики

1.1. Основные этапы развития средиземноморской стратегии стран ЕС

Существовавшие традиционные торгово-экономические и культурные связи, выгодное географическое положение, наличие необходимых энергоресурсов и сырьевых товаров в странах Средиземноморья способствовали активному развитию отношений Евросоюза с ними. Их эволюция тесно связано с процессами интеграции в Европе. Южно-средиземноморский регион является очень разнородным в экономическом плане, но можно выделить три основные группы стран – экономически наиболее развитые с относительно высоким уровнем дохода на душу населения (Турция, Израиль), страны без значительных запасов сырья, но располагающие достаточно квалифицированной рабочей силой (Иордания, Ливан, Марокко, Тунис, ПНА,) и страны, имеющие запасы сырья (Алжир, Египет, Сирия). Во всех этих странах государство играло ведущую роль в экономике. Только с конца 80-х – начала 90-х годов появились новые тенденции и новая модель развития этого региона, когда важную роль стал играть частный сектор, а экономика стала более открытой и диверсифицированной.

После подписания Римского договора о создании ЕЭС на особых условиях с сообществом были ассоциированы колонии Франции, Бельгии, Нидерландов. В начале 60-х годов специальные торговые льготы были предоставлены Марокко, Турции, Израилю, Мальте, Кипру, Испании. Греция была ассоциирована с Сообществом на особых условиях еще в 1962 г., а Турция – в 1964 г. Схожие соглашения об ассоциации, целью которых было создание таможенных союзов, ЕЭС подписало с Мальтой в 1970 г. и Кипром в 1972 г. Но таможенный союз с Мальтой так и не был учрежден, с Кипром был создан частично, и только с Турцией этот проект был воплощен в реальность.

Преференциальные торговые соглашения были подписаны с Испанией в 1970 г., с Израилем в 1964 г. и 1970 г., с Ливаном в 1965 г. и 1972 г. и с Египтом в 1972 г. Эти соглашения базировались на принципе взаимности, но фактически предусматривали асимметричное товарной структуре снижение пошлин, в основном на промышленные товары, в пользу менее развитых партнеров. Либерализация распространялась также на ряд сельскохозяйственных товаров и не охватывала сферу услуг. Эти соглашения представляли собой первый подготовительный уровень интеграции, а период с 1958 г. по 1972 г. можно считать первым этапом в развитии евро-средиземноморских отношений.

Геополитически и территориально в эту группу стран входили, кроме североафриканских стран, Турция, Мальта, Кипр, Израиль. Израиль по многим причинам, как и Испания, «выпадал» из нее, но из-за его географического положения и связей с Сообществом в рамках арабо-израильского диалога он являлся важной частью Южного Средиземноморья. Мальта и Кипр, бывшие британские колонии, всегда имели тесные отношения с Европой, а Турция стала первой средиземноморской страной, в которой ЕЭС начало обрабатывать свою новую модель отношений через соглашения об ассоциации, под которыми в этот период подразумевалась не только свободная торговля, но и создание в будущем таможенного союза. В случае с Испанией, преференциальные соглашения стали основой будущего расширения ЕЭС за счет южно-европейских стран. Формально

она являлась до начала 80-х годов одной из стран, на которые распространялась средиземноморская политика сообщества, но, в то же время, стояла особняком по сравнению с Турцией, Мальтой и Кипром.

Для Испании предусматривалось сокращение в три этапа таможенных пошлин на промышленные изделия в общей сложности на 70%. Импортные пошлины на citrusовые из Испании были снижены на 40%, на отдельные виды овощей, фруктов, консервов и вин – на 50%. В обмен на это Испания постепенно снизила свои пошлины на европейские товары на 95% в течение 6 лет.⁶ В 1960-1971 гг. общий экспорт из стран Средиземноморья в ЕЭС вырос на 250%, а сельскохозяйственный только на 39%.⁷ Это было связано с тем, что рост сельскохозяйственного экспорта из стран Средиземноморья сдерживался единой сельскохозяйственной политикой Сообщества.

Таблица 1. Основные показатели ЕС и южно-средиземноморских стран

Показатель	ЕС	Южно-средиземноморские страны
Население (млн. чел.) 1975 г. 2009 г.	--- 450	120* 267,6
ВВП (по паритету покупательной способности, в млрд. долл.) 1980 г. 2000 г. 2009 г.	2 908,5 (ЕС 9) 8 027 (ЕС 15) 14 851 (ЕС 27)	265,4** 579,7 1 303
Темпы роста ВВП (в %) 1965-1996 гг. 1999-2002 гг. 2002-2006 гг. 2010 г. (оценка)	---- 2,52 2,0 1,65	4,65 1,8 4,9 4,53
ВВП на душу населения (в долл.) 1980 г. 2000 г. 2009 г.	11 570 (ЕС 9) 23 214 (ЕС 15) 29 729 (ЕС 27)****	2 291 5 299*** 6 698
Темпы роста ВВП на душу населения (в долл.) 1950-1973 гг. 1973-1995 гг. 1995-2006 гг.	4,7 1,7 2,1	---- 3,0***** 4,0*****

* не включая Сирию, Ливан, ПНА, ** не включая Ливан, Сирию, ПНА, Мальту, Кипр, *** не включая ПНА, **** по данным CIA World Fact book – 30 752 долл., ***** данные за 1978-1995 гг., ***** данные за 1995-2007 гг.

Составлено по: International Financial Statistics. IMF. 1993, Wash. 1993; World Development Statistics. The World Bank. Wash., 1998; European Economic Statistics 2010. Luxemburg, 2011. P. 94, P. 200; http://www.nationmaster.com/graph/eco_gap-economy; Euro-Mediterranean Statistics 2006. Luxemburg, 2006; <http://www.animaweb.org/en/>; World Outlook Database. April 2010; The CIA World Fact book. 3 November 2010; www.economywatch.com/economic-statistics/year/2010; <http://www.gfmag.com/gdp-data-country-reports> (European Union: GDP Data and Economic Report/Global Finance).

⁶ См.: Фундулис Х., Попов Е. Ассоциация развивающихся стран с Европейским экономическим сообществом. М., «Наука». 1978. С. 43.

⁷ См.: Louai Pa Ibisi and Tamaz Szigetvari. Economic breakthrough by the Mediterranean countries in the context of EU enlargement. Working papers № 121. October 2001. Institute for World Economy of Hungarian Academy of Sciences. Budapest, 2001.

Первый этап отношений двух регионов характеризовался разрозненным, «мозаичным» подходом ЕЭС, которое использовало для формирования взаимоотношений с южно-средиземноморскими странами два вида соглашений – преференциальные соглашения и соглашения об ассоциации, предусматривающие экономическое и финансовое сотрудничество. Они заложили основы политики ЕЭС по интеграции региона с европейской группировкой. В этот период «ассоциация» использовалась для отношений с государствами, несопоставимыми по уровню развития со странами ЕЭС (см. таблицу 1). Причем Испания, с которой так и не было заключено соглашение об ассоциации, стала членом Сообщества раньше Мальты и Кипра, с которыми были заключены подобные соглашения.

Второй этап развития евро-средиземноморских отношений был связан с переходом ЕЭС в 1972 г. к глобальной средиземноморской политике (GMP). Она была направлена на преодоление недостатков, имеющих у двусторонних соглашений, и сглаживание последствий первого расширения Сообщества в 1973 г., которое прошло без серьезных негативных изменений для средиземноморских стран. Новая политика предусматривала введение в течение 5 лет свободного таможенного режима, асимметричного для стран Средиземноморья (на ряд товаров, включая текстильные, он не распространялся). Преференциальный режим применялся в отношении 80% экспорта сельскохозяйственной продукции из средиземноморских стран, им оказывалась финансовая помощь и на них распространялось единое соглашение о миграции рабочей силы.⁸

Несмотря на активизацию и расширение связей с развитыми странами в целом, основной курс был взят на развитие отношений с Африкой и Средиземноморьем (Меморандум КЕС, апрель 1973 г.). Причем наиболее интенсивно в 70-е годы расширялись отношения со странами Северной Африки и Ближнего Востока, что было связано с нефтяным кризисом 1973 года. Французский экономист Ф. Перру еще накануне распада колониальных империй выдвинул концепцию «афро-арабо-европейского» союза, направленную на постепенную интеграцию этих стран с Западной Европой, в которой прослеживалось явно выраженное желание сообщества извлечь экономические выгоды от сотрудничества с этими странами, особенно нефтегазодобывающими, и использовать их в качестве традиционных поставщиков сырья и рынков сбыта европейской промышленной продукции.⁹ В этот период продолжали сосуществовать два видения средиземноморской политики ЕЭС, – уже имеющиеся двусторонние соглашения со странами этого региона с учетом особенностей каждой страны и постепенный переход к глобальному подходу в отношении средиземноморских стран, который в дальнейшем привел к пересмотру соглашений ЕЭС с Израилем и странами Магриба.

В 1975 г. ЕЭС заключило соглашение об ассоциации с Израилем, а в 1976 г. – соглашения о торговле и сотрудничестве с Тунисом и Марокко и первое соглашение такого же типа с Алжиром, которые по сути являлись соглашениями об ассоциации.¹⁰ В них были предусмотрены более либеральные правила для въезда в страны ЕЭС рабочих мигрантов из стран Магриба, так как Европа нуждалась в дешевой рабочей

⁸ См.: Фундулис Х., Попов Е. Ассоциация развивающихся стран с Европейским экономическим сообществом. М., «Наука». 1978.

⁹ См.: F. Perroux. L'Europe sans rivages. P. PUF, 1954, L'Economie du XX Siecle. P. PUF, 1962.

¹⁰ См. Agreement between the European Economic Community and Israel 11 May 1975, см. сайт МИД Израиля – <http://www.mfa.gov.il>; Official Journal № L 265 27.09. 1978 The Cooperative Agreement between The European Economic Community and Tunisia 26 April 1976; Official Journal № L 264 27. 09. 1978. The Cooperative Agreement between the European Economic Community and Morocco 27 April 1976; Official Journal № L 263 27. 09. 1978. The Cooperative Agreement between the European Economic Community and Algeria.

силы для подъема своей экономики в послекризисный период. Ввоз промышленных товаров из этих государств осуществлялся беспошлинно и был освобожден от количественных ограничений, за исключением некоторых видов, таких как нефтепродукты, пробка, текстиль. А для сельскохозяйственной продукции была введена особая система дифференцированных таможенных скидок, что было связано с субсидированием сельхозпродукции в странах ЕЭС и высокими закупочными ценами внутри Сообщества. Схожие соглашения были подписаны в 1977 г. со странами Машрика (Египет, Иордания, Ливан, Сирия). Таким образом, в 1960-1970-е годы вокруг Европейского сообщества постепенно сформировалась особая зона средиземноморских стран, на которые распространялся относительно свободный таможенный режим.

Устранение некоторых торговых барьеров в рамках ЕЭС и ассоциированных с ним стран усилило влияние конъюнктурных факторов, в первую очередь на экономическое развитие ассоциированных стран. Но наиболее сильное воздействие на торговлю европейских стран оказал мировой экономический кризис 1973-1975 гг., который охватил почти все страны Западной Европы. Миф о «неуязвимости» европейской интеграционной группировки был развеян, стала очевидной ее зависимость от экономических процессов в других регионах. Либерализация торговли с ассоциированными странами не обеспечила их бескризисное развитие, а, наоборот, ускорила распространение последствий кризисных явлений на торговлю и экономику менее развитых стран в силу их малодиверсифицированной и даже монокультурной экономики. Кризис отразился на проведении средиземноморской политики Сообщества. Так, усилился протекционизм при импорте текстиля из средиземноморских стран, они, в свою очередь, были не в состоянии обеспечить свободный доступ европейских товаров на свои рынки. Таким образом, в 70-е годы средиземноморская политика ЕЭС, проводимая в формате ассоциации и таможенной унии, усилила неравномерность развития стран-членов ассоциации, а максимальные преимущества получили наиболее развитые из них – Греция, Турция, Испания. Причем Греция и Испания были уже вовлечены в европейские интеграционные процессы и стали позднее полноправными членами Европейского сообщества.

В этот период средиземноморские страны не получали выгод от четырех основных принципов и свобод общего рынка ЕЭС, так как он еще не был сформирован. В 70-е годы Глобальная средиземноморская политика была нацелена на страны, с которыми были заключены преференциальные соглашения. Эти соглашения представляли собой низший уровень экономической интеграции. Они предусматривали лишь освобождение промышленных товаров от таможенных пошлин и преференциальный доступ основной сельскохозяйственной продукции из средиземноморских стран в объединенную Европу. Но на этой стадии евро-средиземноморской политики уже присутствовало сотрудничество в социальной сфере (проблемы иммиграции в ЕЭС, улучшение уровня жизни мигрантов, воссоединение семей и равные социальные права иммигрантов и жителей европейских стран).

Первое расширение ЕЭС в 1973 г. добавило 3 новых страны – Великобританию, Данию и Ирландию, а также ряд проблем. В первую очередь это было связано с вовлечением в интеграцию Великобритании, крупнейшего импортера продовольствия. Ее политика в области регулирования сельского хозяйства и торговли продовольствием отличалась от практики Сообщества, а цены на сельхозпродукцию были ниже, чем в странах «шестерки». До вступления в ЕЭС она имела низкие таможенные пошлины в торговле со своими бывшими колониями и странами, примыкающими к средиземноморскому региону. После ее вступления в

европейскую группировку многие традиционные экспортеры, также как и сама Великобритания, понесли потери, так как отношения с ними поддерживались как с третьими странами на основе общих тарифов. Но в целом вступление 3 новых стран не отразилось на отношениях Сообщества с южно-средиземноморскими странами, которые не имели активных связей с ними и не являлись их конкурентами в торговле сельхозпродукцией. Будучи экономически развитыми государствами, они не потребовали финансовых вливаний при вступлении и никоим образом не могли отвлечь приток помощи и инвестиций из Европы в Южное Средиземноморье. Они фактически являлись аутсайдерами в вопросах разработки евро-средиземноморской политики, а их приоритеты в этом регионе ограничивались установлением там демократии и зоны стабильности.

Третий этап средиземноморской политики ЕЭС можно датировать как конец 80-х – середина 90-х годов. Он был связан с южным расширением ЕЭС в 80-е годы, которое в целом было позитивным как для группировки, так и для Греции, Испании и Португалии, но фактически оно привело к «разделению» стран Средиземноморья на привилегированные страны, вступившие в европейскую интеграционную группировку, и страны, не являющиеся членами Сообщества, а лишь имеющие с ЕЭС преференциальные соглашения и соглашения об ассоциации, не предусматривающие членство в европейской группировке в будущем. Поэтому для большинства стран Южного Средиземноморья это расширение ЕЭС имело негативные последствия. Три новых члена Сообщества получили свободный доступ на рынки ЕЭС для своей сельскохозяйственной продукции. Это привело к снижению доходов от торговли с Европой в странах, не являющихся членами группировки. Для экспорта их продукции применялась примерно такая же схема, как и для Португалии и Испании на период с 1987 г. по 1995 г., но имелись значительные количественные ограничения, а преференциальный режим распространялся только на объем и товарную структуру их экспорта периода 1980-1984 гг. Расширение преференциального режима на большие объемы экспорта и другие виды продукции не предусматривалось.

Основной упор в 80-е годы ЕЭС сделало не на развитие торгово-экономических связей со средиземноморским регионом в целом, а на рост уровня экономического развития новых южных членов Сообщества, в том числе и на перераспределение средств для менее развитых регионов стран-новичков. Политика выравнивания уровней развития стран-членов Сообщества в этот период привела к росту дополнительных финансовых средств, которые были получены за счет повышения взносов в общий бюджет ЕЭС. Кроме того, в 1988 г. в рамках европейской группировки были созданы структурные фонды, средства которых в основном направлялись в новые страны-члены. То есть, увеличение расходов по вступлению и интеграции 3 новых членов ЕЭС объективно повлекло за собой снижение помощи странам восточного и западного Средиземноморья и отразилось на их экономической стабильности, что привело к увеличению разрыва в уровнях их экономического развития. Для сглаживания последствий южного расширения, гарантирования сохранения традиционной помощи развитию и объемов поставок сельхозпродукции ЕЭС подписало в 1987 г. серию протоколов с южно-средиземноморскими странами.

Таким образом, южное расширение ЕЭС негативно сказалось на общей средиземноморской политике и показало основное ее противоречие – избирательный подход к странам Средиземноморского бассейна, входящим и не входящим в группировку, поделив тем самым этот регион на главные и второстепенные для Сообщества страны, что свело практически на нет достижения средиземноморской политики 70-х годов. Этому также способствовал кризис

европейской текстильной промышленности, дальнейшее проведение общей сельскохозяйственной политики Сообщества и отсутствие региональной интеграции в Южном Средиземноморье. Особенно пострадал экспорт сельхозпродукции стран Магриба, являвшихся основными поставщиками этой продукции в ЕЭС. После расширения 80-х годов именно Испания и Португалия превратились в главных поставщиков сельскохозяйственных товаров в Европу. Так, экспорт томатов и цитрусовых из Марокко был заменен экспортом этой продукции из Испании и Португалии.

Политика ЕЭС в отношении Средиземноморья изменилась в 90-е годы. В декабре 1990 г. 12 стран-членов Сообщества представили на рассмотрение проект «Новой средиземноморской политики» (NMP), нацеленной на утроение объема инвестиций в этот регион.¹¹ Она предусматривала создание финансовых фондов и увеличение помощи развитию для усиления горизонтального сотрудничества и региональной интеграции, эффективности уже существующих преференциальных соглашений, в том числе расширение торговых преференций и увеличение квот на текстильную и сельскохозяйственную продукцию на 5 % в год. Предложенные Еврокомиссией новые инструменты сотрудничества, помимо существующих соглашений, имели в основном финансовый характер. ЕЭС также обещало оказывать техническое содействие, поддерживать платежные балансы и увеличить приток инвестиций в средиземноморские страны.

Новая политика сделала основным упор на социально-экономическое развитие этого региона, как важное условие политической стабильности и безопасности для стран Сообщества. Вторым важным моментом NMP стала ориентация на ускорение регионального сотрудничества между средиземноморскими странами. Однако на Лиссабонской встрече в июне 1992 г. наметился отход новой политики от глобального подхода к средиземноморским странам, и определились главные партнеры Сообщества – страны Магриба, то есть она сконцентрировала свое внимание на нескольких странах, а не на регионе в целом.

Еще в апреле 1992 г. Еврокомиссия внесла предложения по поэтапному улучшению и усовершенствованию средиземноморской региональной политики, ориентированной в основном на сотрудничество со странами Магриба и создание свободной средиземноморской торговой зоны ЕЭС с 3 странами Магриба (Алжир, Марокко и Тунис). Но уже в 1993 г. рамки сотрудничества ЕС со Средиземноморьем были расширены за счет новой инициативы Еврокомиссии – плана по созданию «Ближневосточной экономической зоны», предусматривающей свободное движение товаров, услуг, капиталов и трудовых ресурсов между средиземноморскими странами. Новые предложения по региональной интеграции в районе Средиземноморья совпали с созданием в ЕЭС единого внутреннего рынка, по подобию которого Сообщество собиралось создать новую ближневосточную экономическую зону. Однако этот амбициозный проект оказался нереалистичным и неосуществимым.

Лишь после 1994 г. вновь наметилась тенденция к расширению сотрудничества со всеми странами средиземноморского региона. Несмотря на активизацию этих связей, результаты деятельности ЕС и его инициативы были малоуспешны. Финансовые фонды формировались в основном за счет Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), их было недостаточно для такого крупного региона, а рост инвестиций сдерживался существующими финансовыми и политическими рисками. Из-за протекционистских тенденций в торговой политике ЕС средиземноморские страны постоянно имели торговый дефицит с Сообществом. Их

¹¹ “New Mediterranean Policy” was adopted by the Council of Ministers of the European Union on December 18th 1990.

связи были асимметричны. В начале 90-х годов более 50% экспорта стран Южного Средиземноморья направлялось в Евросоюз, в то время как менее 8% европейской торговли приходилось на этот регион, а на страны Магриба, наиболее приоритетных партнеров, всего 2,3%.¹² Помощь развитию была недостаточной для решения социальных и экономических проблем этих стран и распространялась неравномерно, увеличивая разницу в уровнях экономического развития.

На Лиссабонском саммите ЕС в июне 1992 г. Европейский совет предложил новые инструменты средиземноморской политики – горизонтальное расширение сотрудничества с этими странами, в том числе ускорение их региональной интеграции, усиление культурных связей, новые инвестиционные программы. Основные контуры средиземноморской политики ЕС были сформулированы в Маастрихтском договоре 1993 г., а ее приоритетным направлением стала политика «ассоциации» на южном направлении. Уже в декабре 1994 г. Европейский совет провозгласил зону Средиземноморья регионом «стратегического и приоритетного значения», а в 1995 г. предложил новую концепцию своей политики в южно-средиземноморских странах, направленную на последующее создание евро-средиземноморской экономической зоны (ЕМЕА), политический диалог двух регионов и увеличение финансовой поддержки со стороны ЕС.¹³ Завершающим этапом перехода Евросоюза от средиземноморской политики, ограниченной в основном торгово-экономическими рамками, к новой политике «Евро-средиземноморского партнерства» (ЕМР) стало проведение в ноябре 1995 г. Барселонской конференции, на которой были приняты основные положения этого партнерства.

Таким образом, средиземноморская политика Евросоюза в 1960-1995 гг. характеризовалась постепенным переходом от разрозненного «мозаичного» подхода к более конструктивной глобальной концепции в отношении средиземноморских стран, основанной на торговых, а позднее – и финансовых инструментах. В этот период важное значение имели двусторонние соглашения между Сообществом и отдельными странами, предусматривающие асимметричный свободный торговый режим, а средиземноморская политика была нацелена на страны, с которыми были заключены преференциальные соглашения и соглашения об ассоциации и в первую очередь на страны Магриба. Эти договоры представляли собой низший уровень интеграции средиземноморского региона и ограничивались в основном торговлей, постепенно охватывая социально-культурные аспекты и проблемы миграции. Позднее появились новые финансово-экономические инструменты в отношениях ЕС с этим регионом.

Первое, северное, расширение ЕЭС мало повлияло на средиземноморскую политику группировки. Второе, южное, было более болезненным для стран Средиземноморья, оно как бы поделило этот регион на приоритетные страны, вступившие в Сообщество, и менее важные страны-партнеры. Это привело к снижению финансовой и технической помощи ЕЭС и усилению конкуренции в торговле текстильной и сельскохозяйственной продукцией в 80-е годы и в целом к негативным последствиям для социально-экономического развития средиземноморских стран, не являющихся членами группировки. Фактически вступление трех южно-европейских стран в Сообщество повлекло за собой ухудшение экономической стабильности Южного Средиземноморья. Более четкая концепция с единым подходом к региону, основанная на идее региональной

¹² См. сайт МИД Франции (http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/afrique-du-nord-mediterranee).

¹³ См.: “Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union. Establishing a Euro-Mediterranean Partnership.” COM (94) 427.

интеграции, «экспортером» которой являлся Евросоюз, стала формироваться уже в 90-е годы. Она получила свое оформление в виде стратегии «Евро-средиземноморского партнерства» на Барселонской конференции в 1995 г.

1.2. Барселонский процесс и Евро-средиземноморское партнерство

К середине 90-х годов средиземноморская политика становится одним из приоритетных направлений ЕС. Этому способствовали такие факторы, как южное расширение Евросоюза и рост числа стран-членов группировки, имеющих тесные торгово-экономические связи с Южным Средиземноморьем, существующая зависимость ЕС от поставок энергоносителей из стран Северной Африки, на которые приходится значительная часть европейского импорта углеводородного сырья, усиление миграции в ЕС из североафриканских стран, продемонстрировавшей феномен «столкновения цивилизаций». Идея создания Евро-средиземноморского партнерства была предложена Еврокомиссией в октябре 1994 г., так как «Средиземноморье представляло собой приоритетную зону стратегического значения».¹⁴ В ноябре 1995 г. в Барселоне на встрече министров иностранных дел ЕС и средиземноморских стран были заложены основы новой стратегии Евро-средиземноморского партнерства (ЕМР), в дальнейшем этот процесс получил название «Барселонского процесса» или партнерство Евромед. Основными целями Барселонской декларации, подписанной 15 странами-членами Евросоюза и 12 странами Южного Средиземноморья, стало создание новой региональной системы взаимосвязей, направленной на экономический рост и либерализацию в странах-партнерах и долгосрочную политическую и социальную стабильность и безопасность в рамках новой европейской концепции международного сотрудничества.¹⁵

Страны Южного Средиземноморья, подписавшие Барселонскую декларацию, представляли собой достаточно гетерогенную группу в экономическом и демографическом плане. Их совокупный ВВП в 2002 г. составлял лишь 610 млрд. евро или 8% ВВП стран зоны евро (2/3 его приходилось на три страны – Египет, Израиль и Турцию).¹⁶ Темпы экономического роста в большинстве стран этого региона были невысокими, структура экономики монокультурна, а уровень безработицы выше, чем в европейских странах. Только несколько стран Южного Средиземноморья имели значительные запасы нефти и газа, что позволяло им инвестировать в экономическое развитие и проведение структурных реформ, остальные зависели от сельского хозяйства и внешних капиталовложений. В Северной Африке находится 3% мировых запасов нефти, 4% природного газа и 50% достоверных запасов фосфатов. В сельском хозяйстве средиземноморских стран занято 25-30% активного населения (в ЕС – 5,5%), на страны Евросоюза приходилось 46% их сельскохозяйственного экспорта.¹⁷ Интеграционные связи были слабо развиты, а торговля в основном сконцентрирована на странах Евросоюза,

¹⁴ См. сайт Международной организации прогресса (Австрия) (<http://i-p-o.org/medit.htm>).

¹⁵ 12 стран-партнеров: Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Кипр, Ливан, Мальта, Марокко, Сирия, Тунис, Турция, Палестинская автономия. Но в настоящее время ЕМР охватывает Алжир, Египет, Израиль, Иорданию, Ливан, Марокко, Сирия, Тунис, ПНА. Ливия получила статус наблюдателя. Кипр и Мальта уже вступили в Евросоюз, а Турция ведет переговоры о вступлении в группировку. Албания и Мавритания присоединились к ЕМР в ноябре 2007 г. См.: Россия, Средиземноморье, Южная Европа. Отв. Редактор Ковальский Н.А. М., 1995.

¹⁶ См.: *Probleme Economiques*. 7 juillet 2004. P. 43.

¹⁷ См.: *GO-EuroMed The Political Economy of Governance in the Euro-Mediterranean Partnership*. EU sixth framework programme EuroMed 2006. European Commission. Brussels, P. 16.

также как и основная часть мигрантов из Южного Средиземноморья проживала в европейских странах. Ускорение экономического развития в средиземноморских странах во многом зависело от создания в них эффективных государственных институтов, усиления внутренней конкуренции, нормального функционирования сферы услуг, роста инвестиций в человеческие ресурсы и в целом от стабильного экономического развития.

Оригинальность Евро-средиземноморского партнерства состояла в его всеобъемлющем характере, оно объединило различные сферы сотрудничества в единый многофункциональный комплекс, сочетающий многостороннее региональное и двустороннее сотрудничество, что отличало новую политику от предыдущей GMP, которая в основном опиралась на традиционные двусторонние связи торгово-экономического характера. Три основных направления Евро-средиземноморского партнерства состояли из политического сотрудничества и обеспечения мира и безопасности в нестабильном регионе на юге Средиземного моря, экономического и финансового сотрудничества для создания «зоны процветания» в этом регионе, а также зоны свободной торговли (ЗСТ) к 2010 г., и социально-культурного и гуманитарного сотрудничества. Реализация Барселонской декларации началась с заключения новых торгово-экономических соглашений со средиземноморскими странами. Например, с Турцией, Кипром и Мальтой были подписаны новые соглашения о таможенном союзе, с другими странами – евро-средиземноморские соглашения об ассоциации и свободной торговле с Тунисом (1998 г.), Марокко (2000 г.), Израилем (2000 г.), Египтом (2004 г.), Алжиром (2005 г.), Ливаном (2006 г.) и др.¹⁸ Они должны были обеспечить свободный экспорт промышленных товаров, капиталов, постепенную либерализацию экспорта сельскохозяйственной продукции и продукции сферы услуг, защиту инвестиций, расширение финансово-экономических связей, институциональную основу отношений, совершенствование политического диалога и социально-культурного сотрудничества.

Соглашения об ассоциации давали только краткосрочные выгоды средиземноморским странам, так как основной акцент в них был сделан на свободную торговлю. Базируясь на недискриминационном и взаимном подходе, они уже не гарантировали южным странам преференциальный доступ на рынки ЕС, как это было в рамках торговых соглашений 70-х годов. Новые соглашения об ассоциации также ограничивали возможности средиземноморских стран использовать Барселонский процесс для увеличения потенциала важного для них сельскохозяйственного сектора, так как он подпадал под общую сельскохозяйственную политику ЕС.

Особое внимание в Барселонской декларации уделялось проблемам миграции, так как страны Южного Средиземноморья представляют собой регион с наиболее интенсивным миграционным потоком, являющимся своего рода регулятором демографического и экономического дисбаланса между различными регионами и субрегионами. Однако свободное передвижение людей до 2005 г. не являлось одной из основных целей ЕМР. Проблемы легальной и нелегальной миграции, борьбы с терроризмом и организованной преступностью обсуждались на встречах в рамках евро-средиземноморского диалога, а подход к решению этих проблем был дифференцированным с учетом особенностей каждой страны.

На ежегодных конференциях по евро-средиземноморской торговле (Брюссель 2001 г., Толедо 2002 г., Палермо 2003 г., Стамбул 2004 г. и др.) были разработаны меры по усовершенствованию и либерализации торговли, включая принципы новых правил происхождения товаров, сближение стандартов качества и др. Развитие

¹⁸ См.: European Union – EEAS (European External Action Service)| Documents – http://eeas.europa.eu/euromed/docs/index_eu.htm

торговых отношений является важным компонентом ЕМР, нацеленного на углубление региональной интеграции в странах-партнерах путем либерализации торговли на двустороннем и региональном уровнях. Экономическая часть Барселонской декларации является самой важной ее составляющей. Она состоит из двух элементов – развития торговых отношений и сотрудничество в различных отраслях, таких как промышленность, энергетика, защита окружающей среды, обеспечение водоснабжения и др. Рост торговли содействует экономическому росту и развитию, повышает уровень жизни. Однако торговля между двумя регионами оставалась асимметричной и неравнозначной. На страны ЕС приходилось в 2002 г. более 40% всей торговли стран Южного Средиземноморья, в то время как на этот регион приходилось всего чуть более 7% всей торговли Евросоюза в этом же году.¹⁹ С 1995 г. по 2004 г. экспорт средиземноморских стран в Евросоюз удвоился и превысил 65 млрд. евро, но импорт рос медленней – всего на 60% и составил около 80 млрд. евро в 2004 г.²⁰ Для торговли услугами средиземноморского региона с ЕС был характерен положительный баланс, который равнялся 3 млрд. долл. в 2004 г.²¹ Доля Испании, Италии и Греции в торговле с Южным Средиземноморьем была выше, так как эти страны являются для них традиционно более важными партнерами, чем страны Северной Европы и ЦВЕ.

Косвенным последствием соглашений об ассоциации являлось проведение структурных реформ в различных секторах с тем, чтобы адаптировать экономику средиземноморских стран к новым реалиям евро-средиземноморской политики. Эти реформы должны были базироваться на активной трансформации государственной политики и вмешательстве государства при финансовой поддержке ЕС для реализации основных целей соглашений об ассоциации.

В основе Евро-средиземноморского партнерства в области торговли лежали соглашения об ассоциации и свободной торговле. Оно было направлено не только на вертикальное изменение торговых связей, но и на горизонтальное, т.е. устранение тарифных и нетарифных ограничений в торговле между странами Средиземноморья и развитие торговли между ними. Однако горизонтальная либерализация торговли между странами Южного Средиземноморья остается слабым местом Барселонского процесса. Для ускорения процессов внутрирегиональной интеграции средиземноморским странам необходимо заключить между собой не только соглашения об ассоциации, но и соглашения о беспешинной торговле. В 1995 г. на внутрирегиональную торговлю стран Южного Средиземноморья приходилось лишь 5%.²² Свободный доступ на рынки ЕС имеют промышленные товары из стран-партнеров, а для сельскохозяйственной продукции существует льготный режим. Заключение договоров об ассоциации ЕС с каждой страной Средиземноморья должно было постепенно либерализировать торговлю сельскохозяйственной продукцией на взаимной преференциальной основе и

¹⁹ См.: *Problemes economiques*. 7 juillet 2004, P. 47.

²⁰ См.: *Euro-Mediterranean Statistics 2006 Edition*. Luxemburg 2006, P. 54-55; *Banque de France Quarterly Selections of Articles* № 12. summer 2008. Paris, 2008. P. 44. По данным Eurostat COMEXT 2007 импорт ЕС из южно-средиземноморских стран, не включая Израиль и Турция, составлял 43 млрд. евро в 2004 г., а экспорт – 52 млрд. евро.

²¹ См. Melad Khaled. *The Euro-Mediterranean Trade Relations Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper* № 7085. 9 February 2008. P. 1; сайт Евростата (<http://www.eurostat.eu/trade/>); *The European Union's Trade Policy towards the Southern Mediterranean: Coherence or Chaos?* GO-Euromed working papers № 0601 31.12. 2008. P. 6.

²² См.: *Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union*. Bulletin of the European Union Supplement 2 1995. Brussels, 1995, P. 17. См. также Азатян А. Ткаченко А.А. Интеграционные процессы в экономике стран Африки. М., 2000.

содействовать внутрирегиональной интеграции и торговле для ускорения экономического сотрудничества Север-Юг (ЕС-Средиземноморье).

Важным шагом на пути развития внутрирегиональной интеграции стало подписание в феврале 2004 г. Агадирского соглашения о создании арабо-средиземноморской зоны свободной торговли (Марокко, Тунис, Египет, Иордания). Эти страны являются наиболее активными участниками ЕМР, а их инициатива была направлена на установление более тесных торгово-экономических отношений между странами Магриба и Машрика. Израиль и Иордания уже подписали соглашение о свободной торговле, а Марокко, Тунис, Сирия, Египет, Иордания и Израиль имеют аналогичные двусторонние соглашения с Турцией. С января 2005 г. действует Большая арабская зона свободной торговли (GAFTA). К 2015 году количество стран-членов этой зоны должно возрасти с 14 до 22.

Таким образом, существующая экономическая взаимодополняемость ЕС и его южных партнеров должна была вывести их отношения на уровень регионального диалога. Акцент на развитие регионального сотрудничества в рамках ЕМР являлся инновационным моментом Барселонской декларации, который имеет стратегическое влияние на общие проблемы стран-партнеров. Барселонский проект евро-средиземноморской региональной интеграции опирается на два процесса – либерализация отношений Север-Юг в формате ЕМР и либерализация внутрирегиональных отношений Юг-Юг, с тем, чтобы создать единую зону процветания и ускорить экономическое сближение евро-средиземноморских партнеров, адаптировать своих южных соседей к своей интеграционной модели, но при этом придерживаясь старой проверенной традиционной политики «разделяй и властвуй» для обеспечения политической и социальной безопасности и долгосрочных поставок энергоресурсов.

Особую надежду страны Южного Средиземноморья возлагали на финансовую помощь Евросоюза. Так, в 1995-1999 гг. средиземноморским странам было выделено 4 685 млн. экю (3,5 млрд. евро) на осуществление различных проектов, что в 3 раза больше, чем в 1991-1995 гг.²³ После подписания Барселонской декларации финансовые средства не просто распределялись между странами-партнерами, а были привязаны к особым условиям предоставления, т.е. страны, проводящие структурные экономические, институциональные и административные реформы, получали большую часть средств, как это обычно практиковалось международными финансовыми организациями.

Программы финансирования МЕДА I (1995-1999 гг.) составляли 3,5 млрд. евро. На национальные индикативные программы приходилось 86% всех средств, региональные – 12%. И только 2% из общей суммы – на техническую помощь. Однако за намеченный период было истрачено всего 28,6% выделенной суммы. Основной причиной такого положения дел были бюрократические процедуры, связанные с выделением средств, когда ожидание поступления средств с момента подачи заявки длилось более 5 лет. Кроме того, страны-партнеры ЕС могли получать займы из Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), их сумма составила 4,808 млрд. евро в 1995-1999 гг.²⁴

Новая программа МЕДА II (2000-2006 гг.) выделила средиземноморским странам 5,35 млрд. евро. Помимо этих сумм страны Южного Средиземноморья для ускорения реформ, своего экономического развития и осуществления региональных программ Юг-Юг могли получать льготные кредиты Европейского банка

²³ См.: Louai Palbisi and Tamaz Szigetvari. Economic breakthrough by the Mediterranean countries in the context of EU enlargement. Working papers № 121. October 2001. Institute for World Economy of Hungarian Academy of Sciences. Budapest, 2001. P. 8.

²⁴ Ibid. P. 18.

реконструкции и развития (ЕБРР). Их сумма в 2000-2006 гг. составила 10 млрд. евро, а общий объем кредитов ЕИБ в этот период вырос до 6,4 млрд. евро.²⁵ Все средства ЕИБ направлялись на развитие местных финансовых систем, процессы приватизации, помощь местным компаниям в повышении конкурентоспособности. ЕИБ также финансировал из собственных средств и на свой риск 1 млрд. евро на реализацию региональных проектов. В рамках МЕДА II кредитование средиземноморских стран заметно улучшилось. Отношение платежей к поступлениям выросло с 28,6% в 1995-1999 гг. до 87% в 2000-2006 гг.²⁶ Это было связано с передачей в местное управление кредитов МЕДА и созданием в 2002 г. в рамках ЕИБ Европейско-средиземноморского фонда помощи для инвестиций и партнерства (Femip). Для улучшения механизма выделения средств в некоторых странах (Египет, Марокко и Тунис) были открыты отделения фонда, что позволило отладить связи между поступлением заявки и ее финансированием и осуществлять контроль за выделением средств. Реорганизация финансовой помощи ЕС странам Средиземноморья содействовала реализации программ планирования помощи, но доминирующая роль Еврокомиссии и неактивность средиземноморских стран-партнеров тормозила процессы регионального сотрудничества. На него в рамках программ МЕДА шло только 10% от общих средств финансирования, несмотря на значительный интеграционный эффект при реализации общих энергетических, транспортных и информационных проектов.

27-28 ноября 2005 г. в Барселоне прошел юбилейный евро-средиземноморский саммит, на котором лидеры стран-партнеров попытались подвести итоги десятилетия Барселонского партнерства (в нем не участвовали 8 арабских стран). Никакой заключительной декларации на саммите не было принято, только 5-летняя Рабочая программа и несколько десятков основных рабочих документов. На встрече и в принятой Рабочей программе было подтверждено стремление стран-партнеров создать в регионе зону свободной торговли в 2010 г., продолжать сотрудничество в политической, финансовой, экономической, культурной и социальной областях, а также отмечалось, что проблемы миграции и борьбы с терроризмом продолжают оставаться одним из основных направлений политики Евромед. Важным достижением саммита стало одобрение «Кодекса поведения в отношении терроризма», предложенного Испанией. Кроме того, было принято решение увеличить в 2 раза финансовую помощь ЕС арабским странам Средиземноморья.

Однако уже до Барселонского саммита 2005 г. было ясно, что партнерство Евромед столкнулось с серьезными препятствиями по всем направлениям сотрудничества. Зона стабильности и процветания в районе Южного Средиземноморья так и не была создана: арабо-израильский конфликт продолжается, также сохраняются конфронтационные отношения между государствами-участниками Евромед: Турция – Греция, Израиль – Палестина. Экономическое развитие и осуществление реформ в этих странах идет медленными темпами, что ведет к возрастанию уже существующих диспропорций между средиземноморским Югом и Севером. Соглашения об ассоциации со странами Средиземноморья фактически не являлись полноценными, будучи межгосударственными, а не наднациональными. Региональная интеграция также развивалась неактивно. Реализация проекта свободной торговой зоны в 2010 г. сдерживалась тем, что на первое место ЕС ставил политические свободы и демократизацию, а лишь потом торговую либерализацию. Создание ЗСТ должно начинаться с либерализации двух основных рынков, которые реально приносят

²⁵ Ibid. P. 18.

²⁶ См. www.revue-d-etudes.fr.

пользу странам Средиземноморья, а именно с рынка труда и рынка сельскохозяйственной продукции. Торговая либерализация требует не только устранения таможенных тарифов, но и свободного перемещения товаров, услуг и факторов производства. По сути, зона свободной торговли – это первый шаг в направлении к более продвинутым интеграционным экономическим отношениям, таким как таможенный союз, общий рынок и экономический союз.

Настоящая зона свободной торговли подразумевает отмену таможенных пошлин и количественных ограничений, а также относительно свободное передвижение рабочей силы, но ограничительные миграционные меры ЕС привели к росту неконтролируемой нелегальной миграции. Они были связаны с высокими темпами роста населения в средиземноморских странах и переизбытком рабочей силы из-за увеличения уровня безработицы в этом регионе. Причем лидеры североафриканских стран признали свою неспособность прекратить или хотя бы сократить потоки нелегальной миграции. В результате массовой легальной и нелегальной миграции в европейских странах образовались влиятельные мусульманские диаспоры. Так, во Франции мусульманская община составляет почти 10% общего населения и является самой многочисленной в Европе. В основном в нее входят выходцы из стран Магриба.²⁷

Кроме того, в странах Северной Африки и Ближнего Востока наблюдалось усиление авторитарных режимов, которые отвергали демократизацию своего общества, либеральные реформы в экономике. Если Евросоюз видит стабильность в «осторожной вестернизации» арабских стран, то страны Средиземноморья больше заинтересованы не в перестройке своих экономик, а в более преференциальном доступе своих товаров на европейские рынки и в финансовой помощи ЕС. Осуществление целей Барселонской декларации тормозилось также доминированием ЕС во всех областях еще с колониальных времен и экономической отсталостью стран Северной Африки и Ближнего Востока. Хотя после последнего расширения Евросоюза на восток, торговая зависимость Южного Средиземноморья стала несколько уменьшаться, причем неясно, будет ли это плюсом или минусом для этих стран, доля внутрирегиональной торговли которых незначительна.

Существующее экономическое неравенство между Европой и Южным Средиземноморьем создало структуру асимметричной взаимозависимости и доминирующую роль Евросоюза во всех переговорах по евро-средиземноморскому партнерству. Между странами-партнерами продолжают преобладать двусторонние отношения, несмотря на приоритет многостороннего вектора сотрудничества, предусмотренный Барселонской декларацией, так как Евросоюз и его страны-члены выступают как один блок на всех переговорах, а страны Южного Средиземноморья, подписавшие соглашение с ЕС на двусторонней основе, еще не являются полноценным региональным образованием. Преобладание двусторонних отношений в евро-средиземноморской политике создает искусственное препятствие, мешающее выступать южно-средиземноморским странам в качестве единого экономического блока, и позволяет ЕС использовать свои преимущества как наиболее сильного партнера и основного донора.

В течение 10 лет существования Евро-средиземноморского партнерства ЕС продолжал оставаться основным торговым партнером, на которого приходилось более 50% товарооборота, важным инвестором (40% прямых инвестиций) и кредитором (около 3 млрд. евро в год), в то время как возможности внутрирегионального экономического сотрудничества, по некоторым подсчетам, были реализованы лишь на 15%, что является самым низким показателем в мире

²⁷ См.: Трофимова О.Е. Мусульмане и ислам в Западной Европе. // МЭ и МО. 2009. № 10 С. 53.

для региона такого размера.²⁸ Таким образом, успехи Барселонского процесса в основном были связаны с реализацией соглашений между ЕС и отдельными странами региона, а региональное сотрудничество развивалось медленно.

Наиболее успешным региональным образованием в Южном Средиземноморье является Союз стран Арабского Магриба (САМ), созданный в 1989 г. (Марокко, Тунис, Алжир, Ливия, Мавритания).²⁹ Но реализация основных целей этого союза не отличается высокой активностью. С 1990 г. 5 стран Магриба подписали более 30 многосторонних соглашений, однако только 5 из них были ратифицированы всеми странами-членами. Эти соглашения касались торговли и тарифов в отношении всей промышленной продукции, торговли сельскохозяйственными товарами, гарантирования инвестиций, двойного обложения и стандартов. Планы по созданию единой валюты и единого финансового рынка не были реализованы. Попытки снизить торгово-экономическую зависимость от Евросоюза и расширить внутреннюю торговлю также не увенчались успехом: на нее приходилось в 1998-2004 гг. только 3% (у Туниса и Марокко – более 5%), а двусторонняя торговля товарами практически не выросла к 2007 г. и оставалась на уровне 1,3-1,4%. Доля торговли товарами стран Магриба с Евросоюзом несколько снизилась – с 69,7% в 1989 г. до 59,4% в 2007 г. за счет роста торговли с другими странами.³⁰ Другой региональный проект – Большая арабская зона свободной торговли (GAFTA) функционирует неэффективно. Было подписано только три двусторонних соглашения о торговле между Египтом, Тунисом и Марокко. Доля внутриарабского экспорта стран этой зоны росла медленно, примерно на 2% в год с 1993 г. по 1998 г., и такие же темпы роста сохранились в 2005-2008 гг.³¹ Субрегиональная интеграция Юг-Юг Средиземноморья так и не достигла того уровня, который был предусмотрен Барселонской декларацией.

Барселонский процесс представляет Южное Средиземноморье как проект региональной интеграции, являющейся основой для глобальных и многосторонних отношений. Для реализации этих идей ЕС использует как принципы, так и саму модель европеизации стран этого региона, не учитывая особенности экономического и политического развития этих стран, их реальные возможности и готовность к интеграции. Как мы видим, результаты политики Евромед после десятилетнего юбилея подписания Барселонской декларации являются довольно скромными. Страны Южного Средиземноморья, несмотря на финансовую помощь ЕС, продолжали сталкиваться с серьезными проблемами при осуществлении реформ и реструктуризации своей экономики, а перспективы средиземноморской интеграции, первой ступенью которой должна была стать зона свободной торговли, остаются неясными.

Расширение ЕС на восток оказало влияние на отношения Евромед как минимум по линии торговли, сельского хозяйства, прямых иностранных инвестиций и миграции. Еще в подготовительный к вступлению период прямые иностранные инвестиции (ПИИ) ЕС в будущие страны-члены выросли почти в 10 раз (в 1990-2000 гг.), но не за счет их оттока из Южного Средиземноморья, которое не являлось конкурентом стран ЦВЕ. Эта тенденция была в первую очередь связана с экономическими реформами и преобразованиями во вступающих странах, трансформацией их рынков, что делало их привлекательными для европейских

²⁸ См.: Lipaescu Mirabela. Le processus de Barcelone: quel bilan 12 ans apres? 5 mai 2008, Foreign direct investment and partnerships in the MED countries in 2009. Study № 14. April 2010. ANIMA Investment Network, P. 55.

²⁹ См. официальный сайт САМ (<http://www.magrebarabe.org/en/>)

³⁰ См.: IMF. Direction of Trade Statistics 1999, 2005; IMF Direction of Trade Statistics. January 2008.

³¹ См. сайт ФАО (<http://www.fao.org/docrep/005/y4326t/y4326e05/htm>).

инвесторов. С 1990 г. по 2004 г. европейские ПИИ в страны ЦВЕ выросли с 1,4 млрд. евро до 10,6 млрд., а в южно-средиземноморские – с 560 млн. евро до 3,5 млрд. евро (см. таблицу 2).

Таблица 2. Приток европейских прямых инвестиций в страны Центральной и Восточной Европы, вступившие в ЕС в 2004 г., и в южно-средиземноморские страны (в млн. евро)

Регион	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2004 г.
Страны Центральной и Восточной Европы	1 415	5 996	14 912	10 589
Южно-средиземноморские страны	560	872	5 012	3 500

Составлено по: European Union foreign direct investment yearbook 2001. Eurostat edition. Luxembourg, 2001. P. 67-68; European Union foreign direct investment yearbook 2006. Eurostat edition. Luxembourg, 2006. P. 32, P. 71.

Вступление новых европейских стран в Евросоюз в 2004 г. еще раз подчеркнуло второстепенную роль этого региона для ЕС и лишило южно-средиземноморские страны надежды на перспективы вступления в этот союз. Процесс расширения ЕС оказал определенное влияние и на рост экспорта из стран Южного Средиземноморья. С 1993 г. по 2000 г. их экспорт в страны Евросоюза рос примерно на 7,2% в год, а доля ЕС в экспорте этого региона выросла с 45% в 1990 г. до 51% в 2001 г. Но уже в 2001-2007 гг. экспорт из южно средиземноморских стран в ЕС рос ежегодно на 10%, а импорт только на 4%.³² В то же время, экспорт стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) в ЕС с 1995 г. увеличивался в среднем на 10,5%.³³ Однако, несмотря на высокие темпы роста торговли будущих стран-членов с ЕС в 1993-2000 гг., их относительная доля в товарообороте ЕС постепенно снижалась (см. таблицу 3).

Таблица 3. Торговля Евросоюза со странами ЦВЕ и южно-средиземноморскими странами в 1993-2000 гг. (в млн. евро и в %)*

Показатель	1993 г.	1995 г.	2000 г.
Товарооборот ЕС со странами ЦВЕ (в млн. евро)	87 430	26 323	268 298
Доля стран ЦВЕ в торговле с ЕС (в %)	17,7	15	13,6
Товарооборот ЕС с южно-средиземноморскими странами (в млн. евро)	32 011	50 687	151 700
Доля южно-средиземноморских стран в торговле с ЕС (в %)	6,5	6	7,8

* не включает торговлю услугами

Составлено по: International Financial Statistics, Direction of Trade Statistics за соответствующие годы; Banque de France. Quarterly Selection of Articles № 12. summer 2008. Paris, 2008. P. 44; EU trade statistics. Candidate countries – см <http://www.fifoost.org/en/statistik/kandidaten.php>

³² См. сайт Европейской Комиссии <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/eur>

³³ См.: Beverly Crawford. The Impact of EU Enlargement on the Euromed Partnership. University of California at Berkeley (Conference on European Union European Enlargement). April 22 2005. P.15.

Новые члены Евросоюза были мало заинтересованы в поддержке политики Евромед, так как на первом плане у них стоит политическая и экономическая трансформация для соответствия требованиям европейской интеграции. Они также считали, что средиземноморское направление Евросоюза отвлекает значительные финансовые средства, которые могли бы пойти на осуществление проектов в странах ЦВЕ, а сельскохозяйственная и текстильная продукция южно-средиземноморских стран конкурировала с их аналогичной продукцией.

Доля будущих стран-членов ЕС в экспорте и импорте южно-средиземноморских стран составляет менее 1%. Что касается прямых инвестиций, то здесь возникла конкуренция между новыми членами группировки и странами Средиземноморья за привлечение капитала, причем доля последних до 2000 г. составляла всего чуть более 1% всех ПИИ Евросоюза в мире.³⁴ Этот регион был не очень привлекательным для европейских инвестиций из-за ограниченности рынков, неадекватной инфраструктуры, отсутствия квалифицированной рабочей силы и соответствующего законодательства, наличия бюрократии и коррупции госструктур. Страны ЦВЕ в этом смысле являются более конкурентоспособными и привлекательными для ЕС и в свою очередь мало интересуются средиземноморским регионом, сконцентрировав свои интересы на европейской группировке, членами которой они стали. В принципе можно говорить о том, что после вступления стран ЦВЕ «восточных и северных» стран в ЕС стало больше, а южное «лобби» усилилось только за счет Мальты и Кипра. Страны ЦВЕ также не связаны ни географически, ни исторически и культурно со средиземноморским регионом и пока не проявляют интереса к экономическому сотрудничеству с ним, к тому же считая его своим конкурентом при распределении финансирования ЕС. Исключение составляют поставки нефти и газа в страны ЦВЕ из Южного Средиземноморья. Уже наметились сдвиги в этом направлении: транссредиземноморский нефтепровод из Северной Африки планируют проложить до Кипра, Венгрии, Словении для уменьшения зависимости от углеводородного сырья из России.

Таким образом, новое расширение привело к изменению баланса внутри Евросоюза в пользу северных и восточных стран, а Барселонским процессом продолжали интересоваться страны Южной Европы и Франция, и в меньшей степени Германия. Такая же расстановка акцентов в пользу новых стран-членов наблюдалась и при южном расширении ЕС, но сейчас отличие состояло в том, что ЕС к уже сформировавшейся четкой политике в районе Средиземноморья добавил новый документ «Расширенная Европа – Новая политика соседства» (март 2003 г).³⁵ Это означало адаптацию евро-средиземноморского партнерства к новым реалиям и новому распределению приоритетов внутри и вокруг ЕС.

Проблема привлечения иностранных инвестиций остается очень важной для стран Южного Средиземноморья. Их приток сдерживался отсутствием эффективных механизмов стимулирования иностранных инвестиций в этот регион и гарантий их безопасности. С 2000 г. по 2004 г. приток прямых инвестиций из европейских стран в средиземноморский регион снизился с 5,0 млрд. евро до 3,5 млрд. (см. таблицу 2), на ЕС приходилось почти 50% всех прямых инвестиций в этом регионе и в этот

³⁴ См.: Euro-Mediterranean co-operation: enlarging and widening the perspective Center for European Integration Studies. Bonn, 2004. PP. 40-42.

³⁵ См.: "Wider Europe – Neighbourhood: a new Framework for relations with our Eastern and South neighbours." COM (2003) 104 final 11.03. 2003.

период, что подтверждает сохранение доминирующих позиций стран Евросоюза в южно-средиземноморских странах.³⁶

Планы по созданию зоны региональной безопасности не были реализованы из-за продолжающегося арабо-израильского конфликта. Проблемы миграции в полном объеме также не были решены. На выходцев из южно-средиземноморских стран приходилось в 2005 г. по разным данным от 5 до 5,8 млн. или более 20% всех нерезидентов, проживающих в ЕС, и это не включая нелегальных мигрантов.³⁷ Одной из причин продолжающегося роста миграции в Европу является недостаточный рост занятости в южно-средиземноморских странах. Для решения этой проблемы ЕС планирует создать до 2020 г. 20-22 млн. новых рабочих мест в этом регионе. Для этого необходимо поддерживать рост ВВП в этих странах не менее 7-8% в год и стабилизировать рынок труда путем создания достаточного количества новых рабочих мест в государственном и частном секторах, причем темпы роста занятости должны составить не менее 2,3% в год.³⁸

Финансовая помощь в рамках программ МЕДА I и МЕДА II в основном концентрировалась в более развитых странах Южного Средиземноморья, а сами проекты в основном были небольшими по объему инвестиций, т.е. происходило определенное распыление средств, что не способствовало значительным структурным изменениям в экономике этих стран и реализации экономических целей ЕМР. Помощь развитию из стран Евросоюза в основном направлялась в страны-кандидаты на вступление в ЕС. Они получили в 1995-1999 гг. 6,693 млрд. евро, а страны-партнеры по Евромед только 4,685 млрд.³⁹ Финансовая помощь из фондов ЕС 12 новым странам была значительной (545 евро на душу населения) и способствовала улучшению уровня жизни в странах ЦВЕ и уменьшения разрыва в социально-экономической сфере между старыми и новыми членами Евросоюза.⁴⁰

Север и Юг Средиземноморья, несмотря на все усилия ЕС и стран-партнеров, до сих пор представляют собой два разных малоинтегрированных между собой региона – богатый центр и бедная периферия. Безусловно, юг Средиземноморья не должен полагаться только на идеи и механизмы партнерства, предложенные ЕС, эти страны должны сами активней участвовать в разработке социально-экономических и политических реформ и реализовывать их эффективно для интеграции в Евросоюз и уменьшения экономического разрыва. Без этих усилий партнерство Евромед будет оставаться разнонаправленным и развиваться с различными скоростями, концентрируясь на наиболее развитых южно-средиземноморских странах. Причем, в наиболее выгодном положении оказались страны Магриба и неарабские средиземноморские государства как Израиль и Турция.

За 10 лет действия Барселонского процесса существующая асимметрия экономического взаимодействия двух регионов продолжала углубляться, а разница в ВВП на душу населения между ЕС и средиземноморскими странами не

³⁶ См.: Foreign direct investment and partnerships in the MED countries in 2009. Survey № 14. April 2010. ANIMA Investment Network, PP. 54-55; Foreign direct investment in the MEDA region in 2007. Study № 1. July 2008. Anima investment network, 2008. P. 27.

³⁷ См.: Statistics in Focus № 8 2006. Eurostat Luxembourg 2006; Phillippe Fargues. Integration Policies: The View from Southern and Eastern Mediterranean Countries. European University Institute. CARIM/RSCAS 2006. Paris, 2006. P. 51 (www.carim.org).

³⁸ См.: Report of the expert group convened by the Mediterranean Institute on the Mediterranean Union Project. October 2007. Institut de la Mediterranee. Marseille, 2007. P. 13.

³⁹ См.: Louai Balbisi, Tamas Szigetvari. Economic Breakthrough by the Mediterranean Countries in the Context of EU Enlargement. Working Papers № 121. October 2001. Institute for World Economy of Hungarian Academy of Sciences. Budapest, 2001.

⁴⁰ См.: Beverly Crawford. The impact of EU Enlargement on the Euro-Med Partnership. University of California at Berkeley 22 April 2005. P.14 (bev@berkeley.edu).

уменьшилась, а возросла. В 2000 г. этот показатель составлял для средиземноморских стран 5 299 долл. на душу населения, в 2005 г. – 7 887 долл., у стран ЕС он вырос за этот период с 23 214 до 26 309 долл. на душу населения. И это при том, что средний рост ВВП в средиземноморских странах в 2001-2006 гг. достигал 4,9%, а у ЕС-15 и затем ЕС-25 – 2,0% (см таблицу 1).⁴¹ Только у Израиля показатель ВВП на душу населения в 1995-2005 гг. приближался к 75-85% от среднего показателя по ЕС, у остальных южно-средиземноморских стран он колебался от 15% (Египет, Марокко, Иордания) до 30-40% (Турция, Ливан, Тунис).⁴²

Финансовая помощь в рамках МЕДА II, несмотря на почти двукратное увеличение, была недостаточной для реализации проектов в южных странах-партнерах и составляла примерно от 9 до 14 евро в год на душу населения. Для сравнения, с 1979 г. Египет получает от США ежегодно 2,2 млрд. долл. в виде помощи.⁴³ Европа 80-х и 90-х годов, которая так много сделала для развития экономик «южных стран», а именно Португалии, Испании и Греции, сейчас изменилась, и новые страны вступили в менее щедрый Евросоюз, который имеет исторические связи с Южным Средиземноморьем и продолжает их развивать с этим стратегическим для него регионом.

Важным достижением Барселонского процесса стало заключение со всеми средиземноморскими странами преференциальных соглашений, к Евромед присоединилась Сирия, а Ливия получила статус наблюдателя. Еще одной заслугой Барселонского процесса и ЕМР стало подписание в 2004 г. Агадирского соглашения, первого внутрорегионального соглашения в Южном Средиземноморье о свободной торговле и создании нового рынка. В процессе реализации основных положений ЕМР были созданы новые инструменты и институты сотрудничества – Евро-средиземноморская парламентская ассамблея, Евро-средиземноморский фонд помощи для инвестиций и партнерства (Femip), Фонд Анны Линд для поддержки межкультурного диалога. Увеличились объемы финансовой помощи в рамках программ МЕДА и по линии ЕИБ, а также упростились процедуры их выделения. Но увеличение помощи в виде грантов МЕДА и займов ЕИБ оказывало краткосрочное позитивное влияние на экономическое развитие стран-партнеров. К тому же ЕС увязывал увеличение финансовой помощи с успехом в реализации соглашений об ассоциации.

За 10 лет осуществления Барселонской декларации активизировались торговые связи двух регионов. С 1995 по 2005 г. доля южно-средиземноморских стран в импорте ЕС выросла с 6% до 7,5%, а их доля в экспорте – с 8,7% до 9,5%.⁴⁴ Приток европейских инвестиций в эти страны увеличился в 2000-2004 гг. только на 13%, то есть темпы его роста были ниже, чем в 1990-2000 гг. и в основном направлялся в нефтегазодобывающие средиземноморские страны. За тот же период в 12 новых странах-членах он увеличился почти в 2 раза.⁴⁵ Наметились сдвиги в институциональном оформлении отношений, хотя уровень институционализации ЕМР все еще оставался низким. Позитивным результатом Барселонской декларации

⁴¹ См.: UN Development Programme. Human Development Report 2005. UN. NY., 2006; World Development Indicators 2007. World Bank 2007; <http://ies.berkeley.edu>

⁴² См.: Economic Convergence and Divergence of South Mediterranean countries with the European Union. European Institute of the Mediterranean (IEMed). Barcelona, 2009. P. 110.

⁴³ См. сайт института европейских исследований Калифорнийского университета <http://ies.berkeley.edu/research/AlfredTovias> (Working Papers of Institute of European Studies).

⁴⁴ См.: External and Intra- European Trade Monthly Statistics. № 7 2005, № 7 2006; Eurostat. Luxemburg, 2005, 2006; <http://ies.berkeley.edu>

⁴⁵ См. сайт Калифорнийского университета <http://ies.berkeley.edu> (joint report on “The factors of competitiveness and social cohesion for the construction of an integrated Euro-Mediterranean area”. 2007, P. 14).

стало начало создания масштабной евро-средиземноморской зоны свободной торговли, которая охватывала преимущественно торговлю промышленными товарами, хотя сельское хозяйство и сфера услуг, на которые приходилось 2/3 ВВП южно-средиземноморского региона, пока остались в стороне от этого процесса. Таким образом, экономический компонент политики Евромед реализовывался медленно, его основные цели по стабилизации экономики, увеличению темпов роста в полном объеме не были достигнуты, также как и экономическая интеграция южных партнеров с Евросоюзом. Кроме того, политика ЕМР делала больший упор на форму и процедуры, а не на содержание Барселонского процесса.

В принципе в отношениях со странами Южного Средиземноморья ЕС пытался использовать свой опыт и собственные принципы развития европейской модели с ее интеграционными процессами и институтами. И ЕМР можно рассматривать как экспериментальный региональный проект ЕС с использованием торговой либерализации и созданием зоны свободной торговли. Однако в условиях незавершенности структурных реформ, неразвитости внутрирегиональных экономических связей он не привел к заметным положительным сдвигам и не обеспечил устойчивое развитие южно-средиземноморских стран.

Безусловно, процессы расширения ЕС и развитие отношений Евромед нельзя рассматривать отдельно друг от друга, так как они затрагивают внутреннюю и внешнюю стабильность Евросоюза. Евро-средиземноморская политика во многом была обязана своим появлением необходимостью сбалансировать отношения ЕС с восточноевропейскими и южно-средиземноморскими странами и пересмотреть подход ЕС к соседним государствам как новым важным партнерам. Самое крупное пятое расширение Евросоюза на восток, а также неудачи в реализации Барселонской декларации привели к появлению в 2004 г. новой европейской политики соседства (ENP). Она была направлена не на то, чтобы заменить существующий формат евро-средиземноморской политики, а лишь призвана адаптировать ее к новым реалиям, дополнить, укрепить и дать новый толчок развитию отношений сотрудничества. Евросоюз надеялся, что после своего расширения с помощью различных форм трансграничных отношений страны Южного Средиземноморья смогут в полной мере воспользоваться выгодами Евро-средиземноморского партнерства и более эффективно развивать региональную интеграцию, в частности в области торговли.

1.3. Европейская политика соседства и страны Южного Средиземноморья

В мае 2004 г. Еврокомиссия обнародовала новую концепцию для формирования общего экономического пространства с Евросоюзом, создания зоны безопасности и процветания, своего рода «кольца дружественных государств», граничащих с ЕС.⁴⁶ Этот шаг был связан с расширением ЕС на восток и нацелен на создание новой структуры отношений с восточными и южными соседями, являющейся своего рода альтернативой членству в группировке. Еврокомиссия признавала, что расширение группировки повлияет на отношения и политику ЕС с третьими странами и регионами. Вступление 10 новых стран ЦВЕ в 2004 г. и Болгарии и Румынии в 2007 г. сделало Евросоюз менее средиземноморским. Конечно, членство южных стран – Кипра и Мальты- имело как внутреннее, так и

⁴⁶ Политика соседства распространяется на Россию, Украину, Беларусь, Молдову, Армению, Азербайджан, Грузию и страны Южного Средиземноморья (Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Марокко, Сирия, Тунис, Турция, ПНА. Ливия и Мавритания имеют статус наблюдателя в ENP). Россия отказывается участвовать в рамках такого формата.

внешнее значение. «Южное лобби» ЕС увеличилось на 2 страны, а количество средиземноморских государств-партнеров уменьшилось, также как их политический и экономический вес в отношениях Евромед. В принципе, южные страны не очень активно выступали против расширения ЕС, так как новые члены группировки не имели своей собственной средиземноморской политики, кроме Кипра, Мальты, Болгарии и Румынии, и не поддерживали активных торгово-экономических связей с ними.

Новая политика соседства была направлена на построение в едином формате отношений с новыми южными и восточными соседями с возможной их интеграцией в единый европейский рынок, а также установлением более активных связей со своей соседней периферией. В отношении средиземноморских стран это была новая версия старого проверенного подхода ЕС. Еврокомиссия объединила восточноевропейскую политику и Евро-средиземноморское партнерство (Барселонский процесс) в единую для стран-партнеров Европейскую политику соседства (ENP), которая должна была усилить существующие формы сотрудничества со странами-соседями, ускорить региональные и субрегиональные интеграционные процессы и обеспечить постепенный выход на внутренний рынок ЕС, основу которого составляют четыре свободы: свободное перемещение людей, товаров, услуг и капиталов.⁴⁷ Постепенное вхождение в европейский рынок, также как и увеличение финансовой помощи стали наиболее важными инициативами ENP. Межрегиональное сотрудничество охватывает в первую очередь развитие инфраструктуры, информационных коммуникаций и энергетических проектов. В новой политике соседства (май 2004 г.) содержатся рекомендации по развитию регионального сотрудничества и внутрирегиональной интеграции через трансграничное сотрудничество, в реализацию которого вовлекаются местные и региональные власти, а также негосударственные организации.

Новая политика подтверждала правильность предыдущего подхода в отношениях ЕС и Южного Средиземноморья, важная роль в ней отводится политическим факторам и вопросам безопасности в этом регионе, а также торговой либерализации и экономическому развитию. Она, также как и Евромед, охватывала политический диалог, экономическое сотрудничество и торговлю, миграцию и проблемы связанные с ней, региональное и секторальное направления партнерства, сотрудничество в финансовой, энергетической и информационной областях. В отношениях с южными соседями ENP стала дополнением к политике Евро-средиземноморского партнерства.

В условиях, когда политическая ситуация в Средиземноморье и на Ближнем Востоке характеризовалась постоянными конфликтами и трениями, росла популярность исламских движений в арабских странах, а в экономике быстрый демографический рост привел к высокому уровню безработицы и стагнации доходов, ЕС вынужден использовать две взаимосвязанных и дополняющих друг друга стратегии. Первая – это Барселонская декларация об отношениях Евромед на региональном уровне (1995 г.) и соглашения об ассоциации на двустороннем уровне и вторая – Европейская политика соседства и ее двусторонние планы действий (2004 г.). Причем в рамках политики соседства должна была произойти адаптация старых действующих соглашений к новым условиям и приоритетам. В будущем ЕС планирует заменить существующие соглашения новым единым договорным инструментом для южных и восточных соседей, а именно на соглашения о европейском соседстве. А пока ENP будет осуществляться на основе соглашений о партнерстве и сотрудничестве с восточными соседями и соглашений об ассоциации

⁴⁷ См.: New Neighbourhood Policy Strategy Paper. Doc COM (2004) 373 final 12.05.2004. Commission of European Communities. Brussels, 2004.

со средиземноморскими странами. Среди средиземноморских стран Турция занимает особое место, так как заключила с ЕС соглашение о таможенном союзе и имеет статус страны-кандидата. Существование двух различных типов соглашений делит страны-партнеры как бы на две категории. Евросоюз рассчитывает, что планы действий смогут гармонизировать и сблизить договорную базу южных и восточных соседей.

Регулирование миграционных потоков занимает важное место в новой политике соседства. Эта проблема имеет долгосрочный характер, принимая во внимание старение европейского населения и необходимость в привлечении по мере развития экономики сначала низкоквалифицированной рабочей силы, а затем – высококвалифицированных специалистов. С другой стороны, мигранты в Европе считаются нежелательными, нарушающими общую и культурную целостность европейских государств, внося элементы своей чуждой культуры в социально-культурную жизнь, и практически не ассимилируются в европейское общество. После расширения, по некоторым оценкам, примерно 15% новых мигрантов будет направляться в ЕС из новых соседних стран, в первую очередь из южно-средиземноморских – 8,5% и 5,5% из восточных стран.⁴⁸ Что касается миграции, то здесь опасения ЕС не оправдались и темпы миграции из новых стран в старые не были столь внушительными как предсказывали эксперты, а приток мигрантов из южно-средиземноморских стран не уменьшился несмотря на меры, предпринимаемые Евросоюзом по ограничению их притока.

Основные положения миграционной политики ЕС в рамках ENP были определены Европейским Советом еще в июне 2003 г. в Салониках. Они касаются участия всех стран в международных конвенциях, сотрудничества стран-соседей ЕС при решении проблем легальной и нелегальной миграции, создания системы приема беженцев, контроля на границах и т.д. В декабре 2007 г. были сформулированы новые принципы единой политики ЕС в области миграции и скоординированный подход на национальном и региональном уровнях.⁴⁹ В планах действий также определены такие положения как обмен информацией, совместное регулирование миграционных потоков и контроль на границах. Совместные действия ЕС и стран-партнеров в этой сфере представляют ключевой элемент политики соседства. Кроме того, ЕС создает «буферную зону» из «кольца стран-соседей», чтобы ограничить поток мигрантов из третьих стран, но это может привести к росту напряженности и нестабильности в приграничных с ЕС странах. Совместные обязательства, определенные в планах действий, не означают также, что страны-партнеры будут адекватно поддерживать эту политику ЕС.

На конференции глав-государств Евро-средиземноморского партнерства в Барселоне в 2005 г. и в Рабочей программе (2006-2009 гг.) были обозначены приоритеты в 4-х основных областях: сотрудничество в сфере политики и безопасности, поддержка устойчивого социально-экономического сотрудничества, образование и культурные связи, миграция. Эта программа состоит из трех основных целей, которые должны осуществляться на региональном уровне: единая евро-средиземноморская зона в области судебной системы, безопасности и миграции, общая устойчивая экономическая зона с акцентом на торговую либерализацию, интеграцию региональных торговых связей, защиту окружающей среды и создание общей инфраструктуры, а также общая сфера социально-культурного обмена.

⁴⁸ См.: W. Wallace. "Looking after the Neighbourhood: responsibilities for the EU-25". Groupment d'Etude et de Recherche Notre Europe. Policy Papers № 4 July 2003. Paris, 2003 (www.eu-consent.net/library/Deliverables/D40.pdf).

⁴⁹ См.: Towards A Common Immigration Policy COM (2007) 780 final of 5 December 2007.

Новая политика соседства включает в себя двусторонний диалог и сотрудничество со странами Средиземноморья. Однако, предоставляя больше экономических преимуществ странам-партнерам в обмен на конкретные реформы, новая политика не вносит ничего нового в принцип двусторонних переговоров, которые не учитывают целостный контекст отношений ЕС с южными странами, а лишь предлагают перевести их на более высокий уровень с более продвинутыми партнерами. Политика соседства базируется на двух принципах – согласование общих усилий при выработке политики и дифференциация, то есть учет особого политического и экономического положения той или иной страны-партнера и участие стран-соседей в программах Евросоюза, касающихся трансграничного и транснационального сотрудничества. Региональное измерение политики соседства должно быть направлено на развитие субрегионального сотрудничества Юг-Юг, но если ранее многосторонний формат Барселонского процесса считался главным в реализации политики Евромед, то сейчас он рассматривался как важный, но дополняющий элемент ENP, ограниченный слабым внутрирегиональным торговым и интеграционным сотрудничеством в Южном Средиземноморье.

Ключевым механизмом ENP является согласование с каждой страной-партнером индивидуальных планов действий для осуществления политических и экономических реформ, как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе. Вначале Еврокомиссия готовит доклад о политическом и экономическом положении и наличии действенных институтов в той или иной стране, а также о результатах проведения реформ и реализации двусторонних соглашений. И лишь потом Совет министров Евросоюза принимает решение о переходе к обсуждению и принятию плана действий, который фактически является дополнением к двусторонним соглашениям об ассоциации и своего рода инициативой «партнерства для осуществления реформ». Планы действий должны стать отправной точкой при разработке программ помощи соответствующим странам, оказании дополнительной финансовой поддержки через Европейский инструмент соседства и техническое содействие. С помощью этих планов ЕС намеревается избежать последствий возникшего деления на новые страны-члены и новые соседние страны, а также стереть различия в подходах к южным и восточным соседям. Эти планы рассчитаны на 3-5 лет, следующим шагом должны стать европейские соглашения о соседстве, к которым ЕС планирует перейти в рамках новой политики. Планы действий для каждой страны различаются в зависимости от уровня отношений ЕС с партнерами, а также от потребностей и возможностей соседних стран.

Первые планы действий в рамках ENP были одобрены в 2005 г. с Израилем, Иорданией, Марокко, Тунисом и ПНА, в январе 2007 г. – с Ливаном, позднее – с Египтом, то есть с наиболее развитыми и наиболее интегрированными в систему Евромед странами Средиземноморья. Они предусматривали проведение макроэкономических реформ, улучшение регулирования экономики, торговую либерализацию, сотрудничество в области транспорта, энергетики, информационных технологий и др. После принятия в 2004 г. в Стамбуле протокола о сфере услуг ЕС приступил к переговорам о либерализации торговли в сфере услуг с Марокко, Тунисом, Израилем, Иорданией. Таким образом, при разработке и принятии планов действий для ЕС характерен дифференцированный подход, определяющийся множеством факторов. А объем и темпы роста отношений с каждой страной-партнером во многом зависят от достижения ими согласованных приоритетных целей и степени приверженности общим ценностям и интересам, что сформулировано в политике соседства как «сопричастность». При этом новая политика ЕС основывается на модели «позитивной обусловленности», когда большие суммы помощи выделяются тем странам, которые наиболее быстро и

эффективно смогут осуществить планы действий. При реализации этих планов Евросоюз впервые признает важное значение внутренних факторов, таким образом, пытаясь переложить основную ответственность за успех реформ на сами страны-партнеры и их властные структуры.

С конца 2006 г. в новую политику европейского соседства включены предложения по более интенсивной интеграции соседних государств, включая арабские страны Средиземноморья, в единый рынок Евросоюза. Эти предложения были подтверждены 3 сентября 2007 г. на встрече министров иностранных дел стран ЕС в Брюсселе. Впервые ЕС предложил средиземноморским соседям базирующуюся на определенных условиях интеграцию в обмен на эффективное осуществление политических, экономических и институциональных реформ. Предложенная ЕС еще на Барселонской конференции идея создать зону свободной торговли касалась лишь торговли товарами и услугами, а о свободном передвижении людей и капиталов даже не упоминалось. Доступ к европейскому внутреннему рынку пока остается практически закрытым для сельхозпродукции, так как ограничивается общей сельскохозяйственной политикой ЕС. Во многих средиземноморских странах уже сформировался современный сельскохозяйственный сектор, зависящий от внешней торговли и закрепляющий монокультурность экономики, а мелкие фермерские хозяйства оказались на грани разорения.

Торговые отношения ЕС со странами Средиземноморья стали активной развиваться после принятия новой политики соседства. Доля стран партнеров в общем экспорте ЕС в 2004-2008 гг. выросла с 5,7% до 6,7%, а импорт – с 5,4% до 6,9%, что свидетельствует о постепенной экономической интеграции двух регионов.⁵⁰ Основной статьей экспорта Евросоюза в средиземноморские страны является готовая промышленная продукция (80%), а импорта – углеводородное сырье (22%), текстиль и одежда (18,3%), машины и оборудование (17,5%). В соглашениях об ассоциации предусмотрена постепенная либерализация всех промышленных товаров и 80% сельскохозяйственного экспорта. В рамках этих соглашений средиземноморские страны практически сразу открыли свои рынки для экспорта из ЕС, в то время как процесс свободного доступа товарного экспорта из этих стран в ЕС был растянут на 10-12 лет, то есть в торговых отношениях двух регионов существует асимметричная либерализация. Тем не менее, благодаря соглашениям об ассоциации экспорт южно-средиземноморских стран удвоился с 1995 г. по 2008 г., а торговый дефицит уменьшился с 20% до 7%.⁵¹

Инициатива ЕС по формированию более тесных связей со странами-соседями, создание зоны свободной торговли и заключение в будущем новых двусторонних соглашений о соседстве в зависимости от прогресса, достигнутого в ходе реализации приоритетных целей новой политики, не может заменить перспективы возможного членства южно-средиземноморских стран в европейской группировке. Эти перспективы гораздо более реальны для соседних европейских стран, еще не являющихся членами ЕС. Тем не менее, предложенная ЕС интеграция средиземноморских стран во внутренний рынок Евросоюза является перспективной и долгосрочной стратегией для Средиземноморья и будет содействовать беспоплинной торговле товарами и услугами, созданию свободной торговой зоны, росту инвестиций, сближению стандартов. Новые страны-члены ЕС пока практически не участвуют в южном направлении политики соседства,

⁵⁰ См.: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Taking stock of the European Neighborhood Policy. European Commission Brussels, 12/05/2010. P. 6.

⁵¹ См. сайт Европейской Комиссии (<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm>).

В 2004 г. ЕС предложила создать новый финансовый инструмент для поддержки стран-партнеров – инструмент соседства и партнерства (ENPI). Он стал действовать с 2007 г., заменив существовавшие ранее региональные программы МЕДА для средиземноморских стран и программу ТАСИС для восточноевропейских соседей. Финансирование из его средств будет осуществляться в рамках существующих двусторонних соглашений между ЕС и соседними странами, они направляются в первую очередь на осуществление планов действий. Средства нового инструмента идут на поддержку реформ, проводимых странами-партнерами, другие приоритетные направления, содействующие экономической интеграции ЕС с соседними странами, и реализации соглашений об ассоциации. Выделенные суммы зависят от потребностей той или иной страны и уровня и степени осуществления одобренных реформ. Особенностью нового инструмента является финансирование трансграничного сотрудничества совместно с Европейским фондом регионального развития (ЕФРР). Речь идет о «совместных программах» стран-членов ЕС и стран-партнеров, имеющих общие границы.

В рамках политики соседства число финансовых инструментов было сокращено с 30 до 6. Из старых инструментов политики ЕС остались Инструменты гуманитарной помощи и Макроэкономического содействия; 4 новых инструмента были созданы – Инструмент для предстоящего вступления, Инструмент развития сотрудничества и экономического сотрудничества, Инструмент для стабильности и ENPI. В конце 2007 г. был создан еще один – инвестиционный инструмент соседства (NIF) для мобилизации дополнительных средств на ключевые проекты инфраструктуры.

Бюджет ENPI на 7 лет (2007-2013 гг.) составляет 11,2 млрд. евро. Из них почти 70% пойдет на финансирование средиземноморских стран. Эта сумма на 32% больше объема финансирования предыдущей программы МЕДА II.⁵² На национальные, региональные и тематические программы будет направлено 95% всех ресурсов (10,6 млрд. евро), на трансграничное сотрудничество – 527 млн. евро или 5% средств нового финансового инструмента, и 591 млн. евро выделит на эти программы ЕФРР. 343 млн. евро планируется истратить на развитие регионального сотрудничества в районе Средиземноморья.⁵³

Трансграничное сотрудничество является новым и важным элементом новой политики соседства. Его целью является поддержка устойчивого сотрудничества стран Северного и Южного Средиземноморья и сокращение разницы в условиях жизни через активизацию движения товаров, капиталов, людей между двумя регионами и отдельными странами для усиления «макрорегионального» формата в районе Средиземного моря. Причем страны-партнеры также должны участвовать в финансировании трансграничного сотрудничества, их доля – 10% от общего финансирования ЕС данной программы. Однако тот факт, что только 5% всех средств пойдет на его развитие, ограничивает эту действительно важную инициативу, содействующую региональной интеграции, которая и так развивается медленными темпами. Софинансирование проектов может осуществляться на региональном и национальном уровнях, органами местного самоуправления и государственным и частным сектором. Так, на программу трансграничного сотрудничества между Испанией и Марокко (Андалузия и северные районы Марокко, Канарские острова и южные районы Марокко) ЕС совместно с ЕФРР выделили

⁵²См.: Commission of the European Communities. On the Instruments of External Assistance under the Future Financial Perspectives 2007-2013 Com (2004) 626 final. Brussels, 2004. P.7; <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm>

⁵³ См.: Official Journal of the European Union № 9, 11. 2006, P. 13, ENPI CBC Mediterranean Sea Basin Program 2007-2013. European Commission. Brussels, 2008.

156,730 млн. евро, а для программы Италия-Тунис (Тунис – Сицилия) – 25,191 млн. евро.⁵⁴

Кроме того, ЕИБ через Евро-средиземноморский фонд помощи для инвестиций и партнерства (Femip) оказывает финансовую помощь экономическому развитию стран Средиземноморья. С октября 2002 г. по декабря 2008 г. этот фонд инвестировал в экономику 9 стран Южного Средиземноморья более 8,5 млрд. евро.⁵⁵ Femip, созданный в 2002 г., финансирует в первую очередь те сектора, которые дают толчок реализации структурных реформ и содействуют частным инициативам. Только в 2004 г. этот фонд предоставил займы в размере 2,2 млрд. евро Алжиру, Марокко, Тунису, Турции, Ливану, Египту, Сирии и Иордании. Femip также управляет деятельностью Фонда технического содействия, который в 2004 г. подписал 20 консультационных контрактов на общую сумму 13,8 млн. евро.⁵⁶

В 2007-2013 гг. ЕИБ планирует выделить 15 млрд. евро в виде долгосрочных займов, из них 60% будет направлено в страны Южного Средиземноморья.⁵⁷ Средства ЕИБ будут содействовать снижению уровня бедности, развитию инфраструктуры и частного сектора, экономическим реформам. С 2005 г. ЕИБ получил полномочия развивать свою собственную политику финансирования в отношении стран-партнеров.

Таким образом, новая политика соседства представляет собой долгосрочный инструмент для проведения более активной и целенаправленной стратегии ЕС в отношении соседних стран и открывает перспективы перехода от отношений сотрудничества к более тесной интеграции, в том числе за счет выхода стран-партнеров на внутренний рынок Евросоюза. Она определила новые пути и средства, дополняющие цели Барселонской декларации, с помощью которых страны-партнеры будут постепенно привлекаться к реализации отдельных направлений и программ ЕС. В будущем планируется установить новые договорные связи в форме европейских соглашений о соседстве, формат и наполнение которых будет зависеть от прогресса в достижении приоритетных целей планов действий, являющихся основным инструментом новой политики.

В целом, общие цели ENP значительно не отличаются от целей Евро-средиземноморской политики. Обе инициативы базируются на политическом диалоге и экономическом сотрудничестве, как основополагающих элементах в отношениях между ЕС и его партнерами. В рамках новой политики соседства сотрудничество строится на основе двусторонних соглашений (планов действий), схожих с соглашениями об ассоциации. Но существует важное различие между двумя стратегиями ЕС в отношении Средиземноморья, оно заключается в том, что ENP исходит из принципа дифференциации, из того, что соседние страны состоят из «различных стран». Некоторые из них, а именно большинство средиземноморских стран, давно являются партнерами Евросоюза, и каждая страна решает, на каком уровне ассоциации с ЕС она находится, учитывая свои институциональные и политические возможности, и какие у нее дальнейшие перспективы сотрудничества с Европой. Кроме того, в рамках политики соседства финансирование стран-партнеров стало обусловленным и зависит от их политических и институциональных возможностей, а не от степени реализации реформ. То есть произошел переход от «политики изменений» в странах-партнерах к новому механизму – «уровню

⁵⁴ См.: ENPI CBC MED Program January 2008. European Union. Brussels, 2008. P. 8.

⁵⁵ См. сайт информационного центра ENPI <http://www.enpi-info.eu/main.php> (ENPI info centre).

⁵⁶ См. www.psirru.org (Papers of PSIRU University of Greenwich 24.05.2010. London, 2010).

⁵⁷ См.: Louai Babisi, Tamas Szigetvari. Economic Breakthrough by the Mediterranean Countries in the Context of EU Enlargement. Working Papers № 121. October 2001. Institute for World Economy of Hungarian Academy of Sciences. Budapest, 2001.

политики» с использованием административно-институционального потенциала средиземноморских стран.

Таким образом, политика соседства, несмотря на более широкий формат сотрудничества, не является инновационной и не внесла какие-то кардинальные изменения в систему внешних связей Евросоюза. Как и предыдущие политики, она исходит из традиционных целей в политическом и экономическом сотрудничестве, использует традиционные инструменты – финансовую помощь, торговлю и экономическую интеграцию. Но от опыта прошлых лет ее отличает новый механизм взаимодействия со странами-партнерами, который признает значение возможностей каждой страны в проведении реформ и степень активности национальных политических и экономических институтов. ЕС как бы позиционирует себя по-новому, снижая степень своего влияния на реализацию национальной политики той или иной страны, тем самым снижая бремя своей ответственности за развитие отношений с соседними странами, и исходит из значения внутренних факторов в стимулировании внутренних изменений в самих странах-партнерах. Это было связано с тем, что евро-средиземноморская политика поощрения проведения реформ была не очень успешной из-за авторитарных режимов арабских стран, которые сдерживали рыночные реформы.

Фактически в новой политике наблюдался отход от регионального формата ЕМР и снижение значения межрегионального и субрегионального сотрудничества. Принцип «позитивной обусловленности», используемый в новой политике, схож с принципом дифференциации, так как только те южные партнеры, которые разделяют политические и экономические ценности ЕС и осуществляют навязанные им экономические и политические реформы, получают выгоды от реализации новой политики, а именно – вхождение в единый внутренний рынок ЕС и получение большей помощи. Фактически это означает, что от степени разделения общих ценностей будет зависеть интенсивность экономических связей той или иной средиземноморской страны с Евросоюзом. Дифференцированный подход может вызвать дезинтеграцию в регионе, углубление двусторонних связей между ЕС и наиболее развитыми странами Средиземноморья, что приведет к снижению темпов развития регионального сотрудничества.

Первоначально новая политика соседства была задумана как дополнение к возможному дальнейшему расширению ЕС, но на деле она не стала альтернативой расширения, так как ее цели нечетко обозначены и явно нереалистичны, а предложения Евросоюза о формировании более тесных связей (свободная торговая зона, планы действий и в будущем заключение соглашений о соседстве) не заменят перспективы членства в ЕС. К тому же зона свободной торговли еще не функционирует, а планы действий только начали реализовываться. Причем планы действий, предложенные Еврокомиссией, по своей сути малоамбициозны, за исключением плана для Марокко, где процессы децентрализации экономики идут уже более 10 лет. В 2008 г. Марокко получило статус «продвинутой страны», который предусматривает более интенсивные двусторонние политические и торговые отношения и участие Марокко в программах ЕС. Несмотря на расплывчатость этого статуса, многие средиземноморские страны стремятся получить его.

Тем не менее, в отношениях Евросоюза с соседними средиземноморскими странами наметились определенные сдвиги. Выросло финансирование новых проектов и программ, активизировались торговые связи и сотрудничество в области экономических, политических и секторальных реформ в этих странах, несмотря на восточное расширение и в связи с этим усиления их поддержки со стороны ЕС. Улучшилось государственное управление экономическими и социально-

политическими процессами в некоторых странах-партнерах, что очень важно в условиях, когда основная ответственность за проведение реформ лежит на самих странах Средиземноморья, которые остаются «приоритетной зоной» для Евросоюза. Но в целом, новая политика не содержала в себе фундаментальных изменений в отношениях двух регионов, а лишь незначительные коррективы, продиктованные расширением группировки. В отличие от политики Евромед, в основе которой лежали классические интересы ЕС по обеспечению безопасности в зоне Средиземноморья, новая политика соседства исходила из расширения Евросоюза и развития нового витка внутриинтеграционных процессов, к которым необходимо было адаптировать соседние страны. К сожалению, политика соседства вряд ли станет сильным политическим инструментом в отношениях со средиземноморскими странами, так как расширение ЕС привело к появлению новых более перспективных рынков на востоке Европы, и процессы региональной интеграции в Средиземноморье отойдут на второй план. ЕС, будучи примером успешной региональной интеграции, в принципе не очень активно стимулирует региональную интеграцию в соседних странах. Одним из недостатков ENP является использование одинакового подхода к разнородным группам стран в рамках общих схем, которые больше применимы для восточных партнеров.

Роль и значение новых стран ЕС в развитии отношений со средиземноморскими партнерами проявятся позднее, поскольку на данном этапе на первом месте у них стоит их интеграция в Евросоюз. Безусловно, новые члены ЕС будут конкурировать и уже конкурируют с южно-средиземноморскими странами в области торговли, притока инвестиций, а различия в социально-экономическом развитии ЕС-27 и южных соседей будут расти, также как и асимметричность их отношений. Но государства Южного Средиземноморья, учитывая зависимость ЕС от поставок углеводородного сырья, будут занимать одно из приоритетных мест во внешнеэкономической политике Евросоюза, которая вынуждена адаптироваться к интеграционным процессам внутри группировки.

1.4. Барселонская декларация: Союз для Средиземноморья

Идея создания Средиземноморского союза как дополнение к Евросоюзу, впервые была выдвинута французским президентом Н. Саркози в 2007 г. во время его предвыборной кампании. Первоначально инициатива Франции заключалась в том, что Франция как европейская и средиземноморская страна вместе с Португалией, Испанией, Италией, Грецией и Кипром должны выступить вместе за создание Средиземноморского союза, который мог бы тесно сотрудничать с ЕС, а со временем их бы связали общие институты. Причем речь шла об объединении только тех стран, которые имели выход к Средиземному морю (европейские страны и страны Северной Африки), и таким образом создать «мост между Европой и Африкой», исключая страны Ближнего Востока, имеющие выход к Средиземному морю.

Одним из аргументов в пользу создания нового союза было утверждение Н. Саркози, что «Барселонский процесс был хорош тем, что Север помогал Югу, но без отношений партнерства между людьми, он был ошибочным, потому что диалог Север-Юг остался таким же, каким он был после деколонизации».⁵⁸ То, что было сделано для союза европейских стран 60 лет назад, надо применить, по мнению Франции, к объединению средиземноморских стран. То есть речь шла об отдельном

⁵⁸ См. сайт газеты Le Temps <http://www.letemps.ch/template/recherche/key-dates-france-mediterranean-union-summit>

межгосударственном образовании внутри ЕС, а остальные страны Евросоюза имели бы статус наблюдателя без права голоса. Таким образом, европейские страны были разделены на 2 категории – имеющие выход и не имеющие выход к Средиземному морю, и только страны так называемой «оливковой группы» могли участвовать в этом союзе. Франция предложила новые формы диалога с близлежащими южно-средиземноморскими странами, так как считала, что модель отношений Север-Юг уже устарела и не отвечала новым реалиям. В качестве основной сферы влияния в Средиземноморье Франция предложила североафриканские страны, с которыми ее связывали давние политические и экономические связи. Укрепление отношений со странами Магриба в рамках 5+5 (5 европейских и 5 стран Магриба) было представлено как важный инструмент региональной политики ЕС в районе Средиземноморья и политики соседства.⁵⁹

В качестве модели новой региональной организации Н. Саркози выдвинул свою идею создания Средиземноморского Союза. Инициатива французского президента основывалась на том, что Евросоюз не может расширяться бесконечно, но важные для Европы средиземноморские страны могли бы с ней более активно сотрудничать в рамках нового межгосударственного союза. За этой инициативой было отчетливо видно стремление Франции вернуть свою центральную политическую роль в объединенной Европе и стать ведущей страной в новом Евро-средиземноморском Союзе, получить утраченный статус региональной державы, также усилить свои позиции в глобальном мире и в ЕС в частности. Кроме того, выступив с идеей нового союза, Н. Саркози хотел предупредить дальнейшее вступление новых стран в ЕС, как это сделал в свое время Ф. Миттеран, предложив создать «Европейскую Конфедерацию» и укрепить внутреннее сотрудничество стран-членов ЕС. Кроме политических амбиций Франции, явно были видны и экономические – обеспечить доступ к нефтегазовым месторождениям Северной Африки и другим видам минерального сырья, рынкам сбыта и установить свое лидерство в содействии технологическому развитию своих традиционных североафриканских партнеров. Новый союз должен был также уменьшить зависимость энергодефицитной Европы от поставок газа из России, которая была инициатором создания Форума стран-экспортеров газа (ФГЭП), а также ограничить интересы России, которая конкурирует своим проектом «Южный поток» со средиземноморским регионом.⁶⁰

Французский проект был поддержан, но без особого энтузиазма, Испанией, Италией, Грецией, странами Магриба, а также Египтом. Турция сначала отвергла это предложение, опасаясь, что за ним стоит альтернатива членству в ЕС, но позднее, убедившись в противном и получив гарантии от ЕС, одобрила его. В конце декабря 2007 г. Испания, Италия и Франция опубликовали совместный документ, ограничивающий французские амбиции, в котором в частности указывалось, что переговоры с кандидатами на вступление в Евросоюз не имеют ничего общего с новой средиземноморской инициативой, а речь идет лишь о дополнительном формате европейской политики в этом регионе.

Интересной была позиция Франции и в отношении восточного направления европейской политики соседства, выдвинутой Германией. Н. Саркози считал ее новой моделью сотрудничества ЕС с соседними странами, а ее общая цель должна заключаться в создании альтернативы, которая остановит дальнейшее расширение Евросоюза и стабилизирует его нынешнюю внутреннюю и внешнюю структуры, тем

⁵⁹ Франция, Италия, Мальта, Португалия, Испания и Алжир, Ливия, Мавритания, Марокко, Тунис.

⁶⁰ ФГЭП или GECF был учрежден 23 декабря 2008 г. в Москве на встрече министров энергетики стран-участниц (Россия, Катар, Иран, Венесуэла, Бруней, Египет, Индонезия, Ливия, Малайзия, Нигерия, ОАЭ, Тринидад и Тобаго, Экваториальная Гвинея).

самым поставив точку в процессе принятия Турции в ЕС. В то же время Союз для Средиземноморья был направлен на содействие интеграции южных соседей, укрепление отношений сотрудничества с каждой из стран-партнеров, а в дальнейшем по замыслу Франции мог приобрести форму регионального союза. Французский президент также предложил направить 2/3 средств из европейского бюджета новой политики соседства на развитие южно-средиземноморских стран, а остальную сумму – восточным соседям.

Большинство европейских стран считали в тот момент, что дальнейшее укрепление связей со средиземноморскими партнерами должно было строиться на основе пусть не очень успешных, но уже существующих структур, таких как Барселонская декларация (Евро-средиземноморское партнерство), политика европейского соседства. Появление новой межрегиональной организации с теми же целями, что и предыдущие стратегии ЕС в Южном Средиземноморье, но с меньшим числом участников, рассматривалось как попытка свести на нет все достижения прошлых лет или признание их неэффективности. Создание союза, дублирующего уже существующее и опробованное Евро-средиземноморское партнерство, потребовало бы пересмотра основных целей Евромед, иначе новый союз был бы лишен смысла, а также координации сотрудничества ЕС со средиземноморскими партнерами в рамках нескольких инициатив.

Основные противоречия возникли у Франции с Германией, которая считала, что не было необходимости создавать отдельный союз небольшой группы стран в рамках Евросоюза, который бы соперничал с уже имеющимися структурами партнерства со средиземноморскими странами и внес бы раскол в ряды ЕС. Реализация нового проекта во французском варианте отстранила бы Германию от непосредственного участия в нем и привела бы к утрате ФРГ статуса важнейшего европейского лидера. С другой стороны, идея Франции о создании Средиземноморского союза была ее ответом на восточное расширение ЕС, которое после объединения Германии значительно увеличило ее влияние в Европейском союзе. Новые страны-члены Евросоюза, а также Финляндия и Великобритания, не были уверены в необходимости создания нового союза. К тому же реализация нового геополитического союза фактически означала бы введение принципа разделения рынков труда и сфер влияния в ЕС: Восточная Европа была бы сферой Германии, а Южная Европа досталась бы Франции. В долгосрочной перспективе функционирование Средиземноморского союза, по мнению канцлера ФРГ А. Меркель, «поставило бы под угрозу само существование ядра ЕС».⁶¹ Германия, являясь главным идеологом европейской интеграции в ее нынешнем виде, считала, что альтернативные проекты при наличии уже существующих (партнерство Евромед и политика европейского соседства) дублируют их и не способны укрепить позиции ЕС в странах-партнерах. Недовольство Германии, важнейшего донора Барселонского процесса, вызвала также идея Франции изыскать часть средств на финансирование новой инициативы из европейского бюджета и фондов ЕС, и это при том, что взносы Франции в евробюджет меньше, чем у Германии. То есть, задействовав общеевропейские финансовые фонды, Франция стремилась отстаивать свои личные интересы в приоритетном для нее регионе.

В итоге после долгих дискуссий и переговоров между странами-членами Евросоюза в июле 2008 г. в Париже на саммите глав государств и правительств был создан Союз для Средиземноморья (UfM), в который вошли 27 стран ЕС, 11 стран Южного Средиземноморья, включая ближневосточные, и 5 европейских стран, не

⁶¹ См. сайт ежедневной деловой газеты РБК daily (<http://rbcdaily.ruprint.shtml>).

являющихся членами ЕС, но имеющие выход к Средиземному морю.⁶² Многие европейские страны увидели в новом союзе свои выгоды – противодействие терроризму и нелегальным миграционным потокам в страны ЕС (введение политики т.н. «избирательной иммиграции»), заинтересованность в бесперебойной транспортировке энергоносителей из Африки через Южное Средиземноморье (из-за газовых споров России и Украины), а также важность сбыта европейской продукции в условиях финансового кризиса и экономического спада. Французский вариант проекта союза претерпел значительные изменения, он был модифицирован и стал дополнением к уже существующим структурам и сложившейся модели отношений с южно-средиземноморским регионом. После значительных изменений и серьезных уступок со стороны Франции новая концепция союза стала более неопределенной и менее четкой и практически не привнесла ничего нового по сравнению с тем, что было намечено в Барселонской декларации.

Еще 20 мая 2008 г. было опубликовано специальное сообщение Европейской комиссии «Барселонский процесс: Союз для Средиземноморья», что явилось компромиссом между уже существующей Барселонской декларацией и французской инициативой по созданию Средиземноморского Союза.⁶³ В нем отмечалось, что новый союз будет содействовать в первую очередь многостороннему партнерству и совместному осуществлению проектов. Сконцентрировавшись на региональных и транснациональных проектах, Союз для Средиземноморья должен был усилить региональную интеграцию. Решение Еврокомиссии соединить две инициативы в один процесс было связано с тем, что Евро-средиземноморское партнерство не принесло ощутимых результатов (см. параграф 2 данной главы), что неоднократно подчеркивалось в сообщениях Еврокомиссии, и, по мнению некоторых экспертов, являлось «патерналистическим».

Проект создания зоны свободной торговли развивался медленно и разными темпами в разных странах, также как и внутрирегиональная интеграция. К тому же ЗСТ охватывала лишь торговлю товарами, не затрагивая сферу услуг и сельское хозяйство средиземноморских стран. Реформы в странах-партнерах проводились выборочно и были малоэффективны, несмотря на то, что ЕС выделял странам Южного Средиземноморья значительно больше средств, чем на всю восточную политику Евросоюза. Многие вопросы, такие как создание зоны стабильности, процветания и безопасности, регулирование миграции, социально-культурные, практически не были решены после очередного срыва мирного процесса на Ближнем Востоке. Политика соседства также столкнулась с определенными трудностями: возникли противоречия между двусторонним форматом отношений и многосторонним сотрудничеством с регионом в целом.

Важными направлениями нового союза стали институциональные вопросы и выработка согласованной миграционной политики, а также развитие торговли и экономики и основополагающих ценностей правового государства. Планировалось создать постоянные органы, которые регулировали бы отношения ЕС с его средиземноморскими партнерами – институт сопредседательства, постоянный Секретариат, совместный комитет представителей ЕС и стран-членов нового союза. Саммиты глав государств и правительств, входящих в союз стран, должны были проходить раз в два года. Одной из целей Союза для Средиземноморья является

⁶² Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Мавритания, Марокко, Сирия, Тунис, Турция, Палестинская национальная автономия, а также Албания, Босния и Герцеговина, Монако, Черногория, Хорватия.

⁶³ См.: Communication from the Commission of the European Parliament and the Council. Barcelona process: Union for the Mediterranean. Commission of the European Communities. Brussels, 20/05/08 COM(2008) 319.

управление и контроль над миграционными потоками в интересах всех стран-партнеров, борьба против нелегальной миграции с помощью политики избирательной миграции, основанной на глобальном и сбалансированном подходе. В общих интересах ЕС и Южного Средиземноморья находится также и развитие экономики стран-партнеров, проведение структурных и социально-экономических реформ с тем, чтобы увеличить занятость и ограничить отток рабочей силы из арабских стран. Еще одним направлением Союза для Средиземноморья должна стать реализация конкретных проектов в области транспорта и энергетической инфраструктуры, экологической политики, развитие возобновляемых источников энергии (подробней см. глава 2 параграф 1, глава 3 параграф 1).

Барселонский процесс: Союз для Средиземноморья строится на основных принципах Барселонской декларации, исходя из ее целей по достижению мира, стабильности и безопасности во взрывоопасном средиземноморском регионе, а также на многостороннем сотрудничестве, которое должно увеличить потенциал региональной интеграции и улучшить совместными усилиями социально-экономическое развитие средиземноморских стран. Барселонский процесс и Евро-средиземноморское партнерство остаются центральным инструментом в развитии отношений и единственным форумом, в рамках которого все страны-партнеры будут вести конструктивный диалог и обмениваться мнениями. Три основных направления Барселонской декларации (политический диалог, экономическое сотрудничество и создание ЗСТ, гуманитарный и социально-культурный диалог) остаются основой евро-средиземноморских отношений, также как и реализация пятилетней Рабочей программы, принятой на саммите в Барселоне в 2005 г., но уже включая 4-ю цель сотрудничества – решение проблем миграции, социальной интеграции, построение единой правовой системы и обеспечение безопасности в регионе.

Новый союз будет стимулировать многостороннее и региональное сотрудничество, которое должно дополнить двусторонние отношения ЕС со странами-партнерами, осуществляющиеся в рамках соглашений об ассоциации. Это также касается и планов действий европейской политики соседства. Деятельность Союза для Средиземноморья не будет зависеть от политики ЕС по расширению, переговоров о вступлении и процесса перед вступлением. Эта инициатива ЕС должна придать новый импульс Барселонскому процессу по трем основным направлениям: 1) повышение политического уровня отношений ЕС со средиземноморскими странами, 2) обеспечение совместных действий и совместных проектов и тем самым укрепить многосторонние отношения и 3) создание более конкретных и прозрачных отношений через дополнительные региональные и субрегиональные проекты.

Повышение уровня отношений заключалось в том, что главы государств и правительств в июле 2008 г. пришли к соглашению собираться раз в 2 года на саммиты, где будут приниматься политические декларации и утверждаться списки конкретных региональных проектов. Кроме того, по результатам решений саммитов должны утверждаться двухлетние рабочие программы. Евро-средиземноморская парламентская ассамблея будет представлять собой легитимного исполнителя решений Союза для Средиземноморья, а фонд Анны Линд продолжит сотрудничество в рамках «Диалога культур» в качестве института нового союза.

Главы государств и правительств на учредительном саммите нового союза в 2008 г. пришли к соглашению о создании института сопредседательства и постоянного Секретариата. Со стороны средиземноморских стран сопредседателя союза будут избирать консенсусом сроком на два года. Секретариат играет ключевую роль в институциональной структуре Союза для Средиземноморья, он должен руководить осуществлением проектов и содействовать поиску партнеров, а

также решать вопросы их финансирования. Секретариат будет контролировать реализацию проектов, так как до создания Союза для Средиземноморья такой контроль не осуществлялся. Эти проекты должны стимулировать экономический рост, увеличивать занятость населения, содействовать развитию частного сектора. Выбор проекта будет осуществляться в соответствии с целями Барселонской декларации, особенно в вопросах достижения мира, стабильности и безопасности. В экономической сфере упор был сделан на региональные, субрегиональные и транснациональные проекты с учетом их объемов и интересов всех участвующих сторон с максимальным использованием частного финансирования, исходя из принципа «меняющейся геометрии» проектов, означавшего, что при осуществлении многосторонних проектов необязательно участие всех стран-членов Барселонского процесса в каждом из них. Постоянный комитет европейских и средиземноморских представителей будет обеспечивать поддержку новых институциональных и административных структур.

Для финансирования средиземноморских стран Союз для Средиземноморья планирует привлечь частные инвестиции, средства из бюджета ЕС и всех стран-партнеров, инвестиции из третьих стран, международных финансовых организаций, региональных банков, а также использовать уже существующие инструменты, такие как Femip, Инвестиционный инструмент соседства (NIF), на который выделено 700 млн. евро в 2007-2013 гг., и инструмент европейского соседства и партнерства (ENPI). Несмотря на амбициозные цели нового союза, финансирование региональных и субрегиональных проектов в средиземноморских странах из бюджета ЕС в 2007-2013 гг. и других финансовых инструментов не должно превысить 7,5 млрд. евро.⁶⁴ В условиях мирового финансового и экономического кризиса, Евросоюз вряд ли пойдет на увеличение финансирования из своего бюджета и фондов, а привлечение инвестиций частного сектора будет затруднено из-за долгосрочного характера большинства проектов. Тем не менее, в апреле 2009 г. был запущен проект по созданию частного инвестиционного фонда INFRAMED, деятельность которого направлена на финансирование проектов инфраструктуры. Первый взнос в этот фонд в размере 400 млн. евро был сделан французским, итальянским и марокканским сберегательными банками и ближневосточным инвестиционным фондом. Всемирный банк также внес свой вклад в 750 млн. евро для реализации энергетических проектов в районе Средиземноморья.⁶⁵

В ноябре 2008 г. в Марселе на встрече министров иностранных дел европейских и средиземноморских стран была одобрена новая институциональная структура для всего комплекса Евро-средиземноморского сотрудничества и принята Рабочая программа на 2009 г. На этой встрече была подчеркнута необходимость предпринять важные шаги по дальнейшему осуществлению 16 основных направлений пятилетней Рабочей программы, принятой еще на юбилейной Барселонской конференции в 2005 г., а также решений Парижской декларации 2008 г. о создании Союза для Средиземноморья и развитии региональной интеграции.

На Марсельской конференции 2008 г. ряд проектов, инициированных еще в Рабочей программе, принятой в 2005 г., был отложен, основная их часть находится на стадии изучения, кроме двух – проект гражданской безопасности, продолжающий одноименную программу в рамках MEDA II на 2004-2008 гг., и проект по защите

⁶⁴ См. www.psiru.org (Papers of PSIRU University of Greenwich 24.05.2010. London, 2010); <http://eu-med.blogspot.com>

⁶⁵ См.: Erwan Lannon & Ivan Martin. Report on the Status and Progress of the Euro-Mediterranean Partnership. European Institute of the Mediterranean (IEMed). Barcelona, 2009. P. 31.

окружающей среды, которые близки к началу реализации. 25 региональных проектов, связанных с созданием ЗСТ (обучение, техническое содействие, обмен информацией и др.), также еще далеки от начальной стадии осуществления. Намеченная на 7 июня 2010 г. встреча глав государств и правительств 43 стран Европейских и средиземноморских стран сначала была перенесена на ноябрь 2010 г., а затем на 2011 г.

Таким образом, в основе создания Союза для Средиземноморья лежали идеи Франции пересмотреть цели и формат отношений ЕС с южными странами и заменить Евромед на новую инициативу в виде отдельного регионального союза в рамках ЕС. Но в результате долгих дискуссий среди стран-членов Евросоюза он превратился в своего рода дополнение и продолжение политики Евро-средиземноморского партнерства, но под новым названием Барселонский процесс: Союз для Средиземноморья и основывается на его целях и направлениях, но с акцентом на многостороннее сотрудничество и развитие региональной интеграции, что не является новым моментом в развитии отношений Евромед.

Франция выступила в роли катализатора отношений между ЕС и арабскими странами, поскольку традиционно поддерживает достаточно диверсифицированные отношения привилегированного партнерства со многими из них, основанные на глубоком знании региона и его социально-экономических и культурных особенностей еще с колониальных времен. В тот период она проводила политику «внедряться, углубляться и интегрироваться» в средиземноморский регион. Исторически Франция начала свою экспансию со стран Магриба, затем она распространилась на Египет, Палестину, Ливан, Сирию. Однако одной из ошибок Франции в ее видении проблем развития отношений с этими странами является некоторая ограниченность и постоянное обращение к старой политике, проводимой еще Де Голлем, и базирующейся на его идее об уникальности позиции Франции в мире.

Создание Союза для Средиземноморья привело к тому, что в настоящее время у Евросоюза есть 3 евро-средиземноморских политики – ЕМР или Евромед, европейская политика соседства (ENP) и Барселонский процесс: Союз для Средиземноморья. Несмотря на их схожесть, каждая из них делает акцент на определенную цель и использование тех или иных механизмов. Важным направлением ЕМР был проект евро-средиземноморской зоны свободной торговли к 2010 г. и развитие двусторонних отношений в рамках долгосрочных и всеобъемлющих соглашений об ассоциации.

Политика соседства первоначально ориентировалась на постепенное вхождение стран-партнеров в европейский внутренний рынок, но обуславливала этот процесс прогрессом в осуществлении политических и социально-экономических реформ. Затем без всякой мотивации наметился отход от идеи Барселонской декларации о создании ЗСТ. Помимо соглашений об ассоциации, политика соседства стала активно использовать краткосрочные планы действий в двустороннем формате отношений и трансграничное сотрудничество в многосторонних отношениях. Союз для Средиземноморья поддержал старый проект ЗСТ, но сделал акцент на развитии многостороннего межрегионального и внутрирегионального партнерства, а также внес идею создать новую достаточно разветвленную институциональную основу всей системы связей ЕС с Южным Средиземноморьем. Таким образом, создание нового союза, дублирующего и дополняющего уже существующие инициативы и базирующегося на тех же целях и механизмах сотрудничества несколько усложнило уже запущенный процесс партнерства, поскольку теперь требуется их четкая координация как на двустороннем, так и многостороннем уровнях, что может привести к неэффективности функционирования всей системы евро-средиземноморского

сотрудничества, поскольку каждая политика пытается добавить свои цели и в без того многоцелевое партнерство ЕС с Южным Средиземноморьем. Более того, дополнительные проекты и программы сталкиваются с ограниченными финансовыми возможностями Евросоюза.

Союз для Средиземноморья также как и предыдущие инициативы исходит из идеи постепенной интеграции средиземноморских стран в европейский рынок через реализацию проекта зоны свободной торговли, но не предусматривает новых механизмов. К тому же евро-средиземноморская ЗСТ в основном ограничивается либерализацией движения товаров. Инициатива политики соседства о свободном передвижении людей была ограничена под давлением некоторых стран-членов ЕС, а часть сельскохозяйственной продукции, наиболее чувствительной для Евросоюза, подпадает под действие общей сельскохозяйственной политики. Зона свободной торговли является первым важным шагом к более интегрированным экономическим отношениям, и в перспективе может привести к образованию общего рынка и в дальнейшем – экономического союза. Финансовая помощь ЕС также оказывает положительное влияние на интеграцию средиземноморских стран в Евросоюз, но ее размеры относительно большого количества стран-партнеров явно недостаточны и она, как правило, идет в более развитые и перспективные для ЕС страны.

Существует и ряд преимуществ нового Союза для Средиземноморья. Во-первых, новая инициатива обратила внимание на стагнацию самого процесса Евромед и предложила его перезапустить с участием всех заинтересованных партнеров, а не только ЕС. Во-вторых, было предложено создать новые институты, контролирующие реализацию и координацию всех проектов, ответственность за которые должны нести также средиземноморские страны. В-третьих, акцент был сделан на выработку согласованной миграционной политики, так как проблемы миграции не были решены в рамках Барселонского процесса. В-четвертых, новый союз планирует сконцентрировать свои усилия на многостороннем региональном и трансграничном сотрудничестве как важном элементе интеграции средиземноморских стран в ЕС. В-пятых, исходя из основных целей Барселонского процесса новый союз нацелен на более высокий политический уровень стратегически важных отношений ЕС с южными соседями, а также предлагает более сбалансированное управление, большую прозрачность и увеличение финансирования региональных и транснациональных проектов, которые подлежат обсуждению всеми заинтересованными сторонами. А в целом, несмотря на слабые места и ошибки европейской политики в районе Средиземноморья, Евросоюз сумел создать относительно успешную взаимосвязанную и детализированную систему отношений с этим регионом на двустороннем и многостороннем уровнях и продолжает оставаться его ведущим партнером. Однако последние события в североафриканских странах могут свести на нет все усилия Евросоюза по совершенствованию своей модели отношений с развивающимися странами.

* * *

Евро-средиземноморская политика, начиная с 70-х годов, претерпела значительные изменения, как в целях, так и механизмах и инструментах ее осуществления, которые в определенной степени были продиктованы процессами расширения Евросоюза и углублением интеграционных процессов внутри группировки. ЕС использовал для достижения своих целей в Средиземноморье три основных концепции: подход к Средиземноморью как к единому региону, создание институтов для многостороннего сотрудничества и «перезагрузка» истории своего создания с адаптацией своей интеграционной модели к реалиям своих южных соседей. Барселонский процесс и Евро-средиземноморское партнерство

отталкивались, как и предыдущие инициативы ЕС, от торговли и помощи. В обмен на проведение либеральных экономических и политических реформ ЕС обещал финансовую помощь и поддержку в развитии региональной интеграции. Но недостатки административного и структурного характера в странах-партнерах ограничили эффективность реализации ЕМР и амбициозные планы Евросоюза по трансформации южно-средиземноморского региона в «зону процветания, мира и стабильности». Проект по созданию Евро-средиземноморской зоны свободной торговли тоже продвигался медленно и реально может быть осуществлен лишь в 2015-2017 гг.

Неудачи Барселонского процесса и восточное расширение ЕС привели к появлению новой политики соседства, которая должна была дополнить Евромед и усилить его двусторонний формат с помощью планов действий и совместного участия всех заинтересованных сторон в реализации сотрудничества. Провосточная политика соседства, в которую фактически было встроено Евро-средиземноморское партнерство, не привела к значительным изменениям в южно-средиземноморском регионе, а ее механизмы и инструменты, основывающиеся на принятии европейских ценностей, не очень подходили этим странам. Новая инициатива ЕС – Союз для Средиземноморья – обещает усилить многостороннее межрегиональное сотрудничество и субрегиональную интеграцию с помощью ЗСТ, а также обеспечить постепенное вхождение соседних стран в единый внутренний рынок ЕС и создать более разветвленную институциональную основу отношений ЕС и Южного Средиземноморья. Действительно, после введения новой политики соседства отношения между двумя регионами стали более двусторонними, наметился прогресс в экономической интеграции Юга и Севера Средиземноморья: были отменены таможенные тарифы в торговле товарами и запущены проекты трансграничного сотрудничества. Торговля между ЕС и южными соседями постепенно растет, как и финансовая помощь Евросоюза, хуже дело обстоит с увеличением притока прямых инвестиций из-за слабого развития частного сектора в этих странах и существующей нестабильности в некоторых из них. Безусловно, Евросоюз будет продолжать развивать отношения с южными партнерами, также как и средиземноморские страны останутся зависимыми от торговли, технологий и инвестиций из Евросоюза и их взаимоотношения останутся асимметричными. Но Евросоюз не может эффективно поддерживать необходимые для южных соседей либеральные реформы без активного участия их государственных структур и частного сектора.

Глава 2. Особенности функционирования средиземноморской политики Евросоюза

2.1. Основные финансовые инструменты и механизмы сотрудничества

Сотрудничество ЕС со средиземноморскими странами основывается на амбициозных целях, но результаты их осуществления в отдельных странах различаются, а выделенных для финансирования программ средств явно не хватает. Для оказания помощи в осуществлении национальных и региональных программ и реформ ЕС использует ряд финансовых инструментов: MEDA I и MEDA II, которые после принятия новой политики соседства были заменены на инструмент соседства и партнерства (ENPI), Европейско-средиземноморский фонд помощи для инвестиций и партнерства (Femip) при Европейском инвестиционном банке, Евро-средиземноморский фонд Анны Линд для диалога между культурами и др. В 1995-2006 гг. финансирование Евро-средиземноморского партнерства осуществлялось в рамках программ MEDA I и MEDA II. Эти программы были нацелены, как и вся политика ЕМР, на создание зоны мира, стабильности и процветания в Южном Средиземноморье, а также на оказание поддержки в экономической сфере и создание зоны свободной торговли, для увеличения притока инвестиций в результате либерализации торговли между двумя регионами. При разработке программ MEDA Совет ЕС принял во внимание недостатки системы финансовых протоколов и программы PHARE, используемой в странах ЦВЕ с начала 1990-х гг.

Средства, выделяемые Еврокомиссией по линии программ MEDA, шли на поддержку бюджета (финансирование бюджетов стран-реципиентов для реализации социально-экономических реформ и структурных программ), различные проекты, включая техническое содействие, обучение, оказание услуг и региональные проекты. Программы MEDA имели два направления – двустороннее и региональное. Двустороннее направление MEDA охватывало 8 стран Магриба и Машрика, а региональное многостороннее, являющееся инновационным, распространяется помимо этих стран на Израиль и Турцию.⁶⁶

Для совершенствования результатов и рационализации программ MEDA в 2000 г. Еврокомиссия провела ряд структурных реформ. Во-первых, была создана новая структура – Управление сотрудничества Европомощь (EuropeAid), которое должно было использовать новые методы для ускорения процесса утверждения и осуществления проектов. Во-вторых, с 2002 г. наметился процесс децентрализации схемы финансирования южно-средиземноморских стран, что означало прямое управление двусторонними проектами и программами непосредственно представительствами Еврокомиссии в странах-партнерах. Это позволило не только ускорить реализацию двусторонних проектов, но и значительно улучшить их качество. В-третьих, в программах MEDA стал использоваться более оперативный и увязанный подход ко всем стадиям проекта от его составления до конечной стадии. В-четвертых, сочетание важных проектов, базирующихся на проводимых в отдельных странах реформах, с оказанием технического содействия и предоставлением возможности странам-партнерам участвовать в одобрении проектов улучшило качество и результаты финансируемых программ.

⁶⁶ Израиль не получает двустороннюю помощь по линии MEDA, так как считается страной с высоким уровнем экономического развития, а Турция получает двустороннюю помощь от ЕС в качестве кандидата на вступление в Евросоюз.

Программа MEDA I функционировала на основе единых двухлетних индикативных программ. А MEDA II использовала 3 вида стратегических документов как на национальном, так и на региональном уровнях: долгосрочные стратегические документы рассчитанные на 6 лет, среднесрочные индикативные программы (на 3 года) и ежегодные финансовые планы. Эти планы касались всех проектов и направлений, финансируемых программами MEDA. Предполагалось, что такой подход позволит Средиземноморскому Комитету, который представлял интересы стран-членов Евромед при осуществлении Еврокомиссией программ финансирования, рассматривать и осуществлять предложения в более короткие сроки, что упростит процедуру принятия решений. Еврокомиссия в лице Управления внешних сношений отвечала за подготовку стратегических документов и трехлетних индикативных программ, а EuropeAid занималось разработкой ежегодных финансовых планов и управляло проектами и программами от начальной до завершающей стадии. Выплаты на реализацию программ осуществлялись из европейского бюджета в пределах утвержденных сумм. Получателями являлись как правительства средиземноморских стран, так и местные власти, региональные организации, частный сектор, различные ассоциации и неправительственные организации.

В рамках программы MEDA II существовало несколько инструментов. Важное значение имело финансирование бюджетов южно-средиземноморских стран для поддержки социально-экономических и структурных реформ. Доля этого инструмента в двустороннем сотрудничестве ЕС и Туниса составляла более 80% всех выделенных средств в рамках MEDA II, с Иорданией и Марокко – почти 60%, с Египтом – 46%, а в целом на средства, выделяемые на поддержку бюджетов этих стран, приходилось 35,5% всех обязательств MEDA II.⁶⁷ Кроме этого, использовались традиционные программы технического содействия, а также твинниг, как система институционального технического содействия и передачи ноу-хау отдельными организациями стран ЕС своим южно-средиземноморским партнерам.⁶⁸

Различались три вида финансирования в рамках программы MEDA: безвозмездная помощь в виде грантов, рисковый капитал и льготные субсидии ЕИБ для проектов по охране окружающей среды. Особым видом финансирования MEDA являлся инструмент структурного регулирования, который напрямую поддерживал казначейства стран-бенефициаров, осуществляющих специфические программы реформ. Проекты технического содействия MEDA делились на 4 категории: услуги, работы, поставки и безвозмездная помощь небольшим проектам. Обычно такие проекты охватывали весь процесс от развития инфраструктуры до подготовки кадров и привлечения инвестиций в микропроекты и малые и средние предприятия стран-партнеров.

Бюджет MEDA I (1995-1999 гг.) составлял 3,435 млрд. евро, а всего финансовая помощь средиземноморским партнерам из бюджета ЕС на этот период была 4,422 млрд. евро. На MEDA II (2000-2006 гг.) ЕС выделила 5,350 млрд. долл.⁶⁹ Финансовые результаты MEDA II значительно улучшились по сравнению с первой

⁶⁷ См.: Evaluation of the Council Regulation № 2698/2000 (MEDA II) and its implementation. Final Report, Volume 1. Main Report European Commission. Brussels, June 2009. P. 11, P. 59.

⁶⁸ Твинниг – один из инструментов политики соседства и новая форма прямого сотрудничества между органами власти стран-членов ЕС и стран-партнеров, предусматривающая передачу «ноу-хау» и передового опыта и направление должностных лиц администраций стран-членов ЕС для работы с аналогичными институтами в странах-партнерах.

⁶⁹ См.: Evaluation of the Council Regulation № 2698. 2000 (MEDA II) and its implementation. Final Report, Volume 1: Main Report. European Commission. Brussels, June 2009. P. 11, P. 59; <http://www.emwis.net/overview>

программой, выплаты в рамках которой к 2000 г. составляли лишь 874 млн. евро, то есть только 29% средств MEDA I были истрачены к 2000 году (см. таблицу 4). В 1995-2006 гг. ЕС ассигновал 6,555 млрд. евро на двусторонние и региональные проекты в семи южно-средиземноморских странах, из них 5,481 млрд. пошло на финансирование двустороннего партнерства.⁷⁰

Таблица 4. Обязательства и выплаты в рамках программ MEDA I и MEDA II
(в млн. евро, отношение выплат к обязательствам в %)

Направление сотрудничества	MEDA I (1995-1999 гг.)			MEDA II (2000-2006 гг.)		
	Обязательства	Выплаты	Выплаты к обязательствам, %	Обязательства	Выплаты	Выплаты к обязательствам, %
Двустороннее сотрудничество						
Алжир	164,0	30,2	18	338,8	142,3	42
Палестинская автономия	111,0	59,0	53	522,3	486,4	93
Египет	686,0	157,0	23	592,5	695,4	117
Иордания	254,0	108,4	43	331,4	345,5	104
Ливан	182,0	1,2	1	132,7	181,5	137
Марокко	660,0	127,5	19	980,1	917,4	94
Сирия	101,0	0,0	0	179,7	90,9	51
Тунис	428,0	168,0	39	517,6	489,2	95
Общее двустороннее сотрудничество	2586,0	651,3	25	3595,1	3348,6	93
Региональное сотрудничество	471,0	222,5	47	1052,1	711,9	68
Общее двустороннее и региональное сотрудничество	3057	874	29	4647	4050	87

Составлено по: См. сайт Европейской Комиссии
http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/docs/meda_figures.

На двустороннее сотрудничество приходилось 86% всех средств MEDA I, на региональные проекты 12%, и лишь 2% – на техническое содействие, а в рамках MEDA II на региональные проекты уже направлялось почти 18%.⁷¹ Основным направлением двустороннего сотрудничества программ MEDA была подготовка экономических реформ для создания евро-средиземноморской зоны свободной торговли, увеличения конкурентоспособности и темпов экономического роста и усиления роли частного сектора. Это сотрудничество осуществлялось в сложных условиях и на фоне внутренних конфликтов и трений в регионе, наличия во многих странах авторитарных режимов, а также низкого экономического уровня стран-партнеров и слабого управления. На развитие устойчивой и процветающей

⁷⁰ См.: Documentos CIDOB Mediterraneo № 11 2008 Fundacion CIDOB.. Barcelona, 2008. P. 10.

⁷¹ См.: European Instruments and Programmes towards Southern Mediterranean. A general overview. CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale). Rome, April 2007. P. 11.

экономики и реализацию проекта ЗСТ направлялось 39% всех средств MEDA II, на подготовку экономических и структурных реформ и содействие частному сектору – 30%, на образование и здравоохранение приходилось 19% всех обязательств.

Географическое распределение средств в 2000-2006 гг. было следующим: почти 18% MEDA II направлялось на региональное сотрудничество, 19% – Марокко, 12% – Египту, по 10% получили Тунис и ПНА, по 7% – Алжир и Ливия, Сирия – 4%, Ливан – 3%.⁷² Размеры помощи, выделяемой ЕС в рамках MEDA (1995-2006 гг.) на душу населения, значительно отличались по южно-средиземноморским странам. В Иордании этот показатель был 9,57 евро на душу населения, в Тунисе – 7,98 евро, в Ливане – 7,72 евро, в Марокко, основном бенефициаре ЕС, – 4,66 евро, а в Египте – лишь 1,74 евро.⁷³

Показателем эффективности осуществления проектов Евромед является соотношение реальных выплат к запланированным обязательствам. Как видно из таблицы 4, он значительно вырос во время действия программы MEDA II – с 29% до 87%. Другим позитивным моментом второй программы MEDA являлось приоритетное финансирование проектов, связанных с развитием экономики и поддержкой бюджетов стран-бенефициаров. Это видно из секторального распределения MEDA в 1995-2006 гг., которое было следующим – 978 млн. евро пошло на экономическую институциональную поддержку (55 проектов), 795 млн. евро – на развитие частного сектора (31 проект), на обучение и подготовку кадров – 632 млн. (18 проектов), на инфраструктуру и транспорт – 383 млн. евро (29 проектов).⁷⁴

На региональном уровне осуществлялись программы, обеспечивающие экономическую политику в разных секторах и поощряющие сотрудничество между негосударственными организациями, что являлось дополнением к основному двустороннему сотрудничеству Евромед. Позднее основной целью регионального формата ЕМР стало содействие созданию евро-средиземноморской ЗСТ и субрегиональному торговому сотрудничеству. Для достижения этих целей программа MEDA II была разделена на две части – экономическое и торговое сотрудничество и социальное и гуманитарное развитие. Региональный компонент MEDA II развивался более успешно, чем двусторонний, который во многом зависел от реализации соглашений об ассоциации. Но региональное сотрудничество наталкивалось на недостаточно активное участие стран-партнеров в реализации проектов, что тормозило эффективное их осуществление.

Двустороннее финансирование MEDA было тесно связано с национальными индикативными программами, но это не означало, что средства пойдут на стратегические для стран-партнеров нужды, так как часто отсутствовало единство мнений ЕС и южно-средиземноморских стран относительно необходимости реализации тех или иных проектов. Наибольшего согласия страны Евромед достигали при финансировании бюджетов и оказании помощи социальной сфере, так как эти направления действительно были приоритетными для всех. Региональный формат MEDA был связан с проведением диалога и гармонизацией общих интересов стран Средиземноморья, а его финансирование направлялось в основном на экономическое и социально-культурное развитие. Региональные программы готовились для отдельных секторов и обсуждались ЕС и средиземноморскими странами на конференциях на уровне министров. Они были связаны с теми областями, которые представляли интерес для всех стран региона.

⁷² См.: Evaluation of the Council Regulation № 2698/2000 (MEDA II) and its implementation. Final Report, Volume 1: Main Report. European Commission. Brussels, June 2009. P. 3, P. 29.

⁷³ См.: Documentos CIDOB Mediterraneo № 11 2008. Fundacion CIDOB. Barcelona, 2008. P. 4.

⁷⁴ Ibid. P. 13.

Но ограниченность средств, предназначенных для их реализации, не позволяла решать в рамках Евромед важные региональные проблемы и эти программы часто не отвечали краткосрочным национальным приоритетам. В основном они готовились Еврокомиссией с участием заинтересованных сторон.

Таблица 5. Основные региональные программы MEDA II (2000-2006 гг.)

Название программы	Размеры финансирования (в млн. евро)
Помощь малым и средним предприятиям (SME's cooperation)	2,8
Создание системы связи для бизнеса (UMCE)	2,5
Евро-средиземноморский форум экономических институтов (FEMISE)	8,3
Евро-средиземноморское промышленное сотрудничество	30
Евро-средиземноморская программа для окружающей среды (SMAP)	51
Евро-средиземноморское сотрудничество в энергетическом секторе	13,8
Евро-средиземноморская инициатива информационное общество (EUMEDIS)	65
Евро-средиземноморская региональная транспортная программа	20
Евро-средиземноморское сотрудничество в области статистики (MEDSTAT)	50
Региональная программа Евро-средиземноморского культурного наследия (Euromed Heritage)	57,2

Составлено по: Euromed Information Notes. Euro-Mediterranean Partnership and MEDA Regional Activities. June 2005. European Commission. Brussels, 2005.

Европейский инвестиционный банк играет важную роль в финансировании проектов инфраструктуры в южно-средиземноморских странах, а также содействует снижению уровня бедности и сглаживанию социальных последствий реформ. Свою помощь Южному Средиземноморью ЕИБ начал оказывать еще в 70-е годы. С 1974 по 2004 гг. он предоставил средиземноморским странам займы на сумму 14 млрд. евро.⁷⁵ До 1995 г. в соглашения о сотрудничестве и ассоциации с Южным Средиземноморьем были включены двусторонние финансовые протоколы, предусматривающие предоставление займов ЕИБ и оказание помощи развитию из бюджета ЕС. После подписания Барселонской декларации был установлен новый формат отношений, нацеленных на более широкое сотрудничество между двумя регионами, а финансовые протоколы были заменены резолюциями Евромед. Евромед I (1997-2000 гг.) установил потолок финансирования ЕИБ в 2,31 млрд. евро, а Евромед II (2000-2007 гг.) – 6,425 млрд. евро, причем эти средства включали также

⁷⁵ См.: Euromed information notes. Euro-Mediterranean Partnership and MEDA Regional Activities. European Commission. Brussels, June 2005. P. 23.

рисковый капитал и льготные субсидии для проектов по охране окружающей среды.⁷⁶

С 2005 г. ЕИБ получил возможность осуществлять свою собственную финансовую политику, устанавливать свои условия финансирования в странах-партнерах. Созданный в октябре 2002 г. в рамках ЕИБ Евро-средиземноморский инструмент для инвестиций и партнерства (Femip) был совместной инициативой ЕИБ, Еврокомиссии, европейских банков, других финансовых организаций и стран-партнеров. Его деятельность сосредоточена на двух приоритетных направлениях – поддержка частного сектора и создание благоприятной инвестиционной среды. Femip предоставляет свои средства в виде среднесрочных и долгосрочных займов, глобальных займов, в виде специального пакета Femip (SFE), рискового капитала, а также для оказания технического содействия. Среднесрочные и долгосрочные займы Femip идут на стимулирование экономического взаимодействия ЕС и южно-средиземноморских стран, а также на улучшение социально-экономических условий в странах-партнерах. Они направляются на проекты инфраструктуры, но их размеры не могут превышать 50% от общей стоимости проекта. Обычно такие займы предоставляются на срок от 12 до 20 лет, а процентные ставки по среднесрочным и долгосрочным займам могут быть фиксированными, изменяющимися и даже пересматриваться.⁷⁷

Глобальные займы предоставляются через посредников для развития малых и средних предприятий сроком от 5 до 12 лет и, как правило, составляют не более 12,5 млн. евро. Новый финансовый продукт – специальный пакет Femip для южно-средиземноморских стран, считается более рискованным, чем стандартные займы ЕИБ. Его средства направляются на поддержку местных банков, создание промышленных и туристических компаний и др. Рисковые капиталы также направляются на развитие малых и средних предприятий, инвестиционных фондов и на микропроекты. В 2005 г. для усиления деятельности Femip был создан Трастовый фонд Femip для развития частного сектора (FTF). Его капитал состоит из добровольных взносов стран-членов ЕС, а его деятельность является многоцелевой и многосекторальной. Этот фонд предоставляет свои займы через местные финансовый и банковский сектора для стимулирования деятельности частных компаний и приватизированных предприятий в странах-партнерах, а также для финансирования проектов в области энергетики. Техническое содействие осуществляется для поддержки проектов, финансируемых Femip. На эти цели Еврокомиссия выделила Femip на 2003-2006 гг. 105 млн. евро.⁷⁸

2006 год стал для Femip решающим, так как Европейский Совет пересмотрел его будущую деятельность в рамках новых Финансовых перспектив и принятия новой политики соседства. Мандат Femip был возобновлен, а также были определены 3 основных направления его деятельности: более тесная увязка с общими целями политики соседства и увеличение объема предоставляемых займов, диверсификация используемых финансовых инструментов и содействие участию соседних стран в реализации партнерства, сохранение независимости в рамках ЕИБ. Кроме средств из ЕИБ Femip также получил на период 2007-2013 гг. поддержку из бюджета ЕС для оказания технического содействия, инвестирования рискового капитала и субсидий. В 2006 г. Евросовет утвердил также общий объем средств ЕИБ

⁷⁶ См.: European Instruments and Programmes Towards Southern Mediterranean. A general overview. April 2007. CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale). Rome, 2007. P. 23.

⁷⁷ См. <http://www.eib.org/projects/loans/index.htm>

⁷⁸ См.: European Instruments and Programmes Towards Southern Mediterranean. A general overview. April 2007. CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale). Rome, 2007. P. 25.

для финансирования соседних стран в объеме 12,4 млрд. евро, из них 8,7 млрд. или 70% – для южно-средиземноморских стран.⁷⁹

Изменения в деятельности Femip после принятия новой политики соседства выразились в следующем: большей поддержке частного сектора, малых и средних предприятий, усилению участия стран-партнеров с помощью постоянного консультативного комитета, в который входили страны-партнеры и страны-члены ЕС и на котором обсуждались приоритетные проекты и программы и результаты их осуществления, более четкое определение нужд и потребностей средиземноморских стран.

С октября 2002 г. по декабрь 2009 г. Femip предоставил южно-средиземноморским странам кредиты и займы на сумму в 10 млрд. евро, из них только 119 млн. евро или 1,2% пошло на финансирование региональных проектов. Наиболее крупными бенефициарами Femip были Тунис, Марокко, Египет, более 37% всех средств пошло на проекты в области энергетики, 23% – на развитие транспортной инфраструктуры.⁸⁰

Таблица 6. Распределение средств Femip по странам и основным секторам в млн. евро (октябрь 2002 г. – декабрь 2009 г. в %)

Страна	Энергетика	Транспорт	Всего
Алжир	-	230	322
Египет	1 697	290	2 413
ПНА	45	-	55
Израиль	-	-	435
Иордания	100	63	369
Ливан	-	60	697
Марокко	690	845	2 205
Региональные проекты	-	-	119
Сирия	675	150	1 147
Тунис	500	704	2 248
Всего	3 707	2 342	10 009

Составлено по: Femip Annual Report 2009. Luxemburg, 2010. P. 16.

В 2009 г. Европейский инвестиционный банк через Femip предоставил 1,6 млрд. евро на финансирование проектов в средиземноморских странах-партнерах, что составило чуть более 2% от общей суммы. Эти средства пошли на осуществление 20 проектов в странах Магриба, Машрика и Ближнего Востока и 3 проекта имели региональный формат. Более 70% этих проектов финансировались совместно с другими европейскими и международными организациями. Почти 1/3 всех заимствований Femip в 1995-2004 гг. была направлена на развитие частного сектора в южно-средиземноморских странах.⁸¹

После создания в 2008 г. нового Союза для Средиземноморья Femip, главному инвестору в южно-средиземноморских странах, было поручено координировать и реализовывать три инициативы из шести, обозначенных в Союзе для Средиземноморья. К ним относятся сохранение окружающей среды в рамках инициативы Горизонты 2020, которая является инвестиционной программой для

⁷⁹ См.: European Instruments and Programmes Towards Southern Mediterranean. A general overview. April 2007. CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale). Rome, 2007. P. 49.

⁸⁰ См.: FEMIP Annual Report 2009. Luxemburg, 2010. P. 16.

⁸¹ См.: European Instruments and Programmes Towards Southern Mediterranean. A general overview. April 2007. CeSPI. Rome, 2007. P. 15, P. 29; <http://www.eib.org/projects/loans/index.htm>

снижения уровня загрязнения в Средиземном море, где также участвует частный сектор; координация программ по использованию солнечной энергии в средиземноморских странах; поддержка морской и наземной инфраструктуры и создание эффективной и интегрированной транспортной системы в странах-партнерах. В 2009 г. 80% всех обязательств Femip было направлено на реализацию приоритетных проектов Союза для Средиземноморья, из них 29% – на создание наземных и морских магистралей, 26% – на развитие и поддержку малого и среднего бизнеса, 13% – на высшее образование и научные исследования, 9% – на борьбу с загрязнением Средиземного моря и 3% – на развитие альтернативных источников энергии.⁸²

В 2004 г. Евросоюз одобрил новую политику соседства, которая стала дополнением к политике Евромед и Барселонской декларации. Уже с января 2007 г. программы MEDA для средиземноморских стран и TACIS для восточноевропейских и ряд других инструментов были заменены новым финансовым инструментом Европейской политики соседства (ENPI). Его основной целью является предоставление помощи для развития сотрудничества, постепенная интеграция соседних стран и ЕС, в том числе поддержка соглашений об ассоциации, партнерстве и сотрудничестве. Он считается более инновационным инструментом и финансирует 4 основных направления, помимо двустороннего и регионального сотрудничества со странами-партнерами он распространяется на тематические и трансграничные программы, в которых также участвуют структурные фонды ЕС. ENPI охватывает Барселонский процесс, соглашения об ассоциации, политику соседства и планы действий, которые вместе образуют общую стратегию на региональном и двустороннем уровнях. Исходя из принципов дифференциации и обусловленности предоставляемых средств, а также сопричастности, то есть увеличения ответственности и участия стран-партнеров в подготовке и реализации программ, ENPI осуществляет финансирование индивидуальных страновых программ, которые отвечают нуждам и возможностям стран-бенефициаров, а также реализуемых там реформ.

Новый инструмент является важным источником финансирования соседних стран, основная часть которого идет на поддержку реформ с участием стран-партнеров, с которыми заключаются специальные финансовые соглашения. Право на получение поддержки имеют все соседние страны в соответствии с традиционным подходом ЕС к проектам, а именно с участием в проектах и программах не только правительств, но и неправительственных организаций и частных компаний стран-бенефициаров. Кроме того, ENPI имеет ряд технических отличий от предыдущих программ MEDA и TACIS, например, новый механизм соседства может поддерживать инвестиционные проекты, а также бюджетные и секторальные программы в странах-партнерах (статья 15 ENPI Regulation), он также позволяет Еврокомиссии обеспечивать софинансирование проектов, реализуемых другими донорами. Но страновые программы в рамках планов действий остаются приоритетным направлением ENPI.

Бюджет ENPI на 7 лет (2007-2013 гг.) составляет 11,2 млрд. евро, что на 32% больше, чем общий объем предыдущих программ MEDA и TACIS. Более 70% этих средств будут направлены на развитие сотрудничества с южными партнерами. Только на 2007 г. обязательства ENPI для стран Южного Средиземноморья составили 1,254 млрд. евро, включая региональное сотрудничество.⁸³ На 2007-

⁸² См.: Union for the Mediterranean. Role and vision of the EIB 2010. Luxembourg, 2010. P. 3.

⁸³ См.: Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Barcelona Process: Union for the Mediterranean. Brussels, 20/05/08 COM (208) 319 Final. P.12.

2010 г. бюджет ENPI составил 5,621 млрд. евро, из них 3,305 млрд. пошло на финансирование проектов, программ и планов действий в южно-средиземноморских странах (см. таблицу 7).

Таблица 7. Распределение средств ENPI в 2007-2010 гг.
на страновые программы стран Южного Средиземноморья (в млн. евро)

Страны	Размер выделенных средств
Палестинская Автономия	632
Марокко	654
Египет	558
Тунис	300
Алжир	220
Иордания	265
Ливан	187
Сирия	130
Ливия	8
Израиль	8
Всего на двустороннее сотрудничество	2 962
Региональные программы для 10 стран	343,3
Всего	3 305,3

Составлено по: Survey of experts and actors on the Euro-Mediterranean Partnership. Report on the Status and Progress of the Euro-Mediterranean Partnership. European Institute of the Mediterranean. Barcelona, 2008. P. 44; Union for the Mediterranean: projects for the future. European Institute of the Mediterranean. Barcelona, 2010.

Важным направлением финансирования ENPI являются региональные программы. В программу для Южного Средиземноморья (2007-2010 гг., 343,3 млн. евро) входит содействие в политической, правовой и миграционной сферах, обеспечение устойчивого экономического развития, укрепление социальной сферы партнерства и культурного обмена, то есть она сконцентрирована на оказании помощи южным партнерам в рамках Барселонского процесса и соответствует его целям, а также дополняет национальные программы и планы действий. Еще одним компонентом ENPI является трансграничное сотрудничество, которое финансируется из средств самого ENPI и Европейского фонда регионального развития (ЕФРР). Это направление было включено в новую политику соседства с учетом опыта подобного сотрудничества в рамках программ PHARE, TACIS и INTERREG. Финансируя трансграничные программы, ENPI тем самым поддерживает «совместные проекты» ЕС и стран-партнеров, имеющих общие границы, и способствует их интеграции. На 2007-2010 гг. ЕС выделил на эти программы 583,28 млн. евро – 274,92 млн. из ENPI и 308,36 млн. из ЕФРР.⁸⁴

Для южных соседей разработаны три трансграничных программы – общая для стран бассейна Средиземноморья (90,539 млн. евро в 2007-2010 гг.), вторая для развития сотрудничества Испании и Марокко (81,738 млн. евро) и третья – для Туниса и Сицилии (13,138 млн. евро).⁸⁵ Эти программы поддерживаются местными и региональными властями ЕС и стран-партнеров и реализуются совместными управляющими структурами. Так, в рамках программы для стран бассейна

⁸⁴ См.: Survey of experts and actors on the Euro-Mediterranean Partnership. Report on the Status and Progress of the Euro-Mediterranean Partnership. European Institute of the Mediterranean. Barcelona, 2008. P. 47.

⁸⁵ См.: ENPI CBC MED Sea Basin Programme 2007-2013. January 2008. European Union. Brussels, P.8, PP. 20-21.

Средиземного моря была создана структура на Сардинии (Италия) – Regione Autonoma della Sardegna. Потолок финансирования каждого проекта в рамках программ трансграничного сотрудничества установлен в 5 млн. евро, и в нем должны участвовать не менее 4-х стран – для стратегических проектов, и 2 млн. евро и 3 страны-участницы – для стандартных проектов. На трансграничные программы в 2010-2013 гг. будет выделено для Сицилии и Туниса – 12,054 млн. евро, Испания/Марокко – 74,993 млн., а на средиземноморское сотрудничество – 83,068 млн. евро.⁸⁶

В конце 2007 г. был создан новый механизм сотрудничества – инвестиционный инструмент соседства (NIF), деятельность которого была направлена на мобилизацию дополнительного финансирования для инфраструктурных проектов в области энергетики, окружающей среды и социальной сферы и являлась дополнением к региональным, национальным и местным стратегиям. Он является чисто европейской инициативой для оказания поддержки в ключевых проектах инфраструктуры соседних стран, а также может финансировать малые и средние предприятия частного сектора. Еврокомиссия выделила NIF 700 млн. евро на период 2007-2013 гг. Кроме того, страны-члены ЕС внесли дополнительно взносы в бюджет нового механизма, а именно в управляемый ЕИБ трастовый фонд, созданный в январе 2009 г. для получения этих взносов, которые пока составили 47 млн. евро.⁸⁷ NIF также предоставляет гранты для покрытия расходов на техническое содействие, субсидии и использует рисковый капитал в своих операциях. Как правило, NIF выступает как один из соинвесторов того или иного проекта. В настоящее время он участвует в финансировании проектов инфраструктуры, энергетики, транспорта и образования в Тунисе (3 проекта), Египте (3 проекта), Марокко (3 проекта), Ливане (1 проект). Общий объем их финансирования составляет 91,8 млн. евро.⁸⁸

Бюджет ЕС для нового Союза с июля 2008 г. составил 90 млн. евро для реализации приоритетных целей. На 2009-2010 гг. предусмотрено вложить 22 млн. евро в проект по очистке окружающей среды и устойчивое поддержание водных ресурсов. 7,5 млн. евро пойдет на транспортную инфраструктуру – наземную и морскую, на проект солнечной энергии планируется направить 5 млн. евро. Помимо бюджетных средств в эти проекты будет инвестировать Femip, объем его капиталовложений составит 280 млн. евро в 2009-2011 гг.

Новым финансовым механизмом Союза для Средиземноморья стал фонд «InfraMed», созданный ЕИБ совместно с финансовыми учреждениями нескольких европейских и средиземноморских стран в апреле 2009 г. (Франция, Италия, Марокко, Египет). Первоначальный взнос составил 350 млн. долл., но в ближайшее время его бюджет должен увеличиться до 1 млрд. евро.⁸⁹ Это будет крупнейший фонд, деятельность которого сосредоточена на долгосрочном финансировании объектов инфраструктуры (городской, транспортной, энергетической) в странах Южного Средиземноморья, где темпы роста городов наиболее высокие в мире. Инновационным считается участие в его создании финансовых институтов Марокко и Египта. В инвестиционной стратегии фонда предусмотрено содействие устойчивому развитию южных стран-партнеров и финансирование проектов «с нуля»

⁸⁶ См.: European Neighbourhood and Partnership Instrument. Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2013. European Commission. Brussels, 2007. P. 3.

⁸⁷ См. сайт Европейской Комиссии (<http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/>)

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ См. сайт ЕИБ (<http://www.eib.org/about/press/2010/2010-078-lancement-du-fonds-dinfrastr...>); <http://www.eubusiness.com/topics/finance/ump-guide.09-07-10?searchterm...>

(greenfields) с минимальными требованиями к окружающей среде, наименьшим социальным воздействием, большей прозрачностью и с использованием долгосрочных инвестиций. «InfraMed» создан как обычная смешанная компания согласно французскому законодательству, в которую спонсоры фонда могут делать взносы напрямую.

Таблица 8. Финансирование основных программ Союза для Средиземноморья

Основные направления сотрудничества	Финансовые инструменты политики соседства (ENPI, NIF)	Евро-средиземноморский фонд помощи для инвестиций и партнерства (Femip)
Проекты по охране окружающей среды и по борьбе с загрязнением Средиземного моря (78 проектов)	22 млн. евро (2009-2010)	----
Программа по использованию возобновляемой энергии: Проект по использованию ветряной энергии, (Египет, мощность 250 Мвт) Проект по строительству электростанции, использующей солнечную энергию, (Тунис)	1 млн. евро (NIF) 5 млн. евро	50 млн. евро ----
Транспортные проекты: Проект создания «морских автострад» и наземных дорог Региональный план действий в области транспорта (развитие евро-средиземноморской транспортной сети и связанной с ней инфраструктуры Расширение автострады Рабат-Касабланка (Марокко)	7,5 млн. евро 6 млн. евро ----	---- ---- 225 млн. евро
Безопасность в Средиземном море (программа SAFEMED II)	5,5 млн. евро (2009-2011)	----
Совместное обеспечение гражданской безопасности и предотвращение природных и гуманитарных катастроф (PPRD South)	5 млн. евро (2009-2011)	----
Программы развития высшего образования и научных исследований Создание Евро-средиземноморского университета в Словении	1 млн. евро	----
Развитие малого и среднего бизнеса Создание совместного инвестиционного фонда для палестинских частных предприятий	9 млн. евро (2008-2011)	---- 5 млн. евро
Итого	62 млн. евро	280 млн. евро

Составлено по: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_8868_en.htm; <http://www.eubusiness.com/topics/finance/upm-guide>; Femip Annual Report 2009. EIB. Luxembourg, 2009.

Региональным инструментом многостороннего сотрудничества в области культурных связей является Евро-средиземноморский фонд Анны Линд для диалога между культурами. Он был создан в 2005 г. как отдельный финансовый инструмент

партнерства с бюджетом в 5 млн. евро. В основном он оказывает поддержку проектам, связанным с культурными связями и образованием.

Привлечение прямых иностранных инвестиций является одним из приоритетных направлений всех южно-средиземноморских инициатив ЕС. ПИИ оказывают позитивное влияние на экономический рост и торговлю, модернизацию экономики, снижение уровня бедности. Важным инструментом стимулирования и координации европейских частных инвестиций в Южном Средиземноморье является созданная в 2002 г. Евро-средиземноморская сеть агентств содействия инвестициям (ANIMA). Географическая близость, традиционные связи, достаточно емкие рынки и наличие углеводородных и других минеральных ресурсов сделали этот регион привлекательным для частных капиталовложений. Особый интерес частные инвесторы проявляли к энергетическому сектору в этих странах. Зависимость Европы от импорта энергоносителей будет возрастать в будущем. По оценке Еврокомиссии к 2030 г. совокупный спрос на первичное углеводородное сырье в странах Евросоюза увеличится на 18%.⁹⁰ Созданию благоприятного климата в этих странах способствовали реализация Барселонской декларации, новая политика соседства, а также осуществление экономических и структурных реформ. Однако авторитарные режимы в некоторых южно-средиземноморских странах, проблемы миграции, террористическая угроза, исходящая из этих стран, политическая нестабильность, отсутствие системы гарантий инвестиций, неразвитость банковской системы сдерживали активный приток частных инвестиций.

Евросоюз является одним из основных инвесторов в этом регионе (40% в 2007 г. и 54% от общего притока ПИИ в 2009 г.).⁹¹ Однако, как и в торговле, для европейских инвестиций в южно-средиземноморских странах характерна асимметричность: ЕС остается основным инвестором, однако доля этого региона в общем объеме европейских ПИИ остается низкой – примерно 3%.⁹² В 2001-2005 гг. приток европейских ПИИ в южно-средиземноморские страны составил 21,656 млрд. евро, а в 10 новых стран-членов ЕС – 72,868 млрд. евро.⁹³ В 1990-1995 гг. доля южно-средиземноморских стран в общем притоке ПИИ в развивающиеся страны составляла 4,3%, а в 1996-2004 гг. снизилась до 2,8%.⁹⁴

В 2007 г. приток европейских ПИИ в южные страны-партнеры увеличился до 25,2 млрд. евро, но 1/3 из них – это покупка французской компанией «Lafarge» цементных заводов в Египте.⁹⁵ Приток ПИИ из Евросоюза в Южное Средиземноморье в 2007 г. был наиболее высоким. В 2009 г. он снизился до 17 млрд. евро, что было связано с мировым финансовым кризисом. А общий объем накопленных европейских ПИИ в этих странах в 2003-2009 гг. составил 103,4 млрд. евро. В 2003-2009 гг. основными инвесторами в Южном Средиземноморье были Великобритания – 26,6 млрд. евро, Франция – 24,918 млрд. евро, Германия – 7,738 млрд., Италия – 7,382 млрд., Нидерланды – 7,266 млрд., Испания – 6,334 млрд.,

⁹⁰ См.: Oil, Gas, Coal and Electricity statistics review. 4-th quarter 2005. Paris, International Energy Agency. 2005.

⁹¹ См.: Foreign investment into MEDA 2007: the switch. Study № 1. July 2008. ANIMA investment network, P. 14; Foreign direct investment and partnerships in the MED countries in 2009. Study № 14. April 2010. ANIMA investment network, P. 11; www.anima.coop; www.invest-in-med.eu

⁹² См.: Foreign direct investment and partnerships in the MED countries in 2009. Study № 14. April 2010. ANIMA investment network, PP. 26-27.

⁹³ См.: Joint Report on “The Factors of Competitiveness and Social Cohesion for the Construction of an Integrated Euro-Mediterranean Area”. Berkeley University of California, 2007. P. 65.

⁹⁴ См.: The Mediterranean’s European Challenge. Volume V. European Documentation and Research Centre University of Malta, 2004. P. 513.

⁹⁵ См.: Foreign investment into MEDA 2007: the switch. Study № 1 July 2008. ANIMA investment network, P. 4.

Греция – 6,099 млрд., США – 40,79 млрд., Россия – 3,891 млрд. евро, а всего в этот регион было вложено за этот период ПИИ в размере 256,133 млрд. евро. Внутрорегиональные инвестиции южно-средиземноморских стран составили лишь 12,7 млрд. евро или 5% от общего притока ПИИ (см. таблицу 9).⁹⁶

Таблица 9. Приток иностранных прямых инвестиций в страны Южного Средиземноморья (в млн. евро)

Страны и группы стран	2005	2006	2007	2008	2009	2003-2009
ЕС	18 389	15 223	25 215	16 757	17 293	103 396
Страны Персидского залива	7 830	20 991	20 760	8 901	6 412	68 792
США	6 776	19 040	4 300	4 564	3 696	40 791
Россия	2 705	110	229	1 004	489	3 891
Всего	40 251	65 226	59 934	39 080	32 309	256 133

Составлено и рассчитано по: Foreign direct investment and partnerships in the MED countries in 2009. Study № 14. April 2010. ANIMA Investment Network, PP. 11-12.

Для оказания финансового содействия странам Южного Средиземноморья ЕС создал достаточно сложный механизм финансовых инструментов, сочетающих гранты, займы, рисковый капитал и др. С 1995 г. постоянно росли обязательства Евросоюза в рамках инициатив партнерства – политики Евромед, новой политики соседства и Союза для Средиземноморья – с 6,555 млрд. евро в 1995-2005 гг. до 11,2 млрд. евро в 2007-2013 гг. Эти инструменты были нацелены на достижение устойчивого экономического развития в странах-партнерах, развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества, на реализацию соглашений об ассоциации и планов действий, осуществление экономических и структурных реформ, усиление конкурентоспособности экономики южных стран и создание там зоны свободной торговли.

Финансовые инструменты ЕС в основном сосредоточены на помощи двусторонним отношениям, но постепенно растет финансирование многосторонних отношений и транснациональных и приграничных программ. Однако предусмотренных средств явно не хватает для крупномасштабных изменений в средиземноморском регионе, помощь носит точечный характер и предоставляется в основном более развитым странам и странам, которые эффективно реализуют реформы и планы действий новой политики соседства. Политика ЕС в Южном Средиземноморье остается обусловленной, дифференцированной и направленной в основном на развитие двусторонних отношений в рамках многостороннего по своей сути евро-средиземноморского партнерства. Несмотря на усиление сопричастности стран-партнеров, их активное участие в проектах на всех стадиях от обсуждения до внедрения, решающий голос в принятии финансовых решений и разработке проектов и программ остается у ЕС, который не всегда объективен в выборе тех или иных приоритетов.

Зависимость развития экономик южно-средиземноморских стран от иностранных инвестиций будет подталкивать их правительства предпринимать усилия по улучшению привлекательности инвестиционного климата, по развитию процессов интеграции, а также модернизации банковского сектора и конкурентоспособности экономики. В первую очередь приток частных инвестиций

⁹⁶ См.: Foreign direct investment and partnerships in the MED countries in 2009. Study № 14. April 2010. ANIMA investment network, P. 11-12.

вырастет в наиболее развитые страны региона и в страны, обладающие природными ресурсами. Это приведет к внедрению инновационных технологий, созданию инфраструктуры, транспортных сетей и в целом к устойчивому развитию экономики стран-бенефициаров.

2.2. Развитие торговли и создание евро-средиземноморской зоны свободной торговли – важный элемент партнерства двух регионов

Развитие торговых отношений является основным компонентом евро-средиземноморского сотрудничества и других инициатив ЕС, нацеленных на углубление региональной интеграции с помощью либерализации торговли и создания зоны свободной торговли. Евросоюз отводит торговле первостепенную роль в стимулировании экономического роста, повышении уровня жизни и дохода на душу населения и в связи с этим уменьшении миграции, поскольку существует очевидная связь между миграцией населения и уровнем жизни. В течение сорока лет торговля является старым и наиболее успешно интегрированным инструментом общей политики ЕС. В настоящее время торговая политика Евросоюза базируется на ст. 131-134 договора о создании ЕС. Ее основными целями является прогрессивная отмена ограничений в международной торговле и снижение таможенных тарифов. Однако ЕС продолжает использовать инструменты протекционизма, такие как общий внешний тариф, импортные квоты, антидемпинговые меры, добровольные ограничения экспорта, введение правил происхождения и, наконец, в некоторых случаях, торговые санкции.

ЕС сформулировал свою общую политику в отношении стран Южного Средиземноморья, в том числе и торговую, еще в 70-е гг., тогда же были подписаны первые соглашения о партнерстве и торговле ЕС с этими странами. Новый подход к развитию отношений с этим регионом означал, что цели старых соглашений не отражали весь формат отношений, и ЕС приступил к заключению соглашений об ассоциации, включавших в себя положение о свободной торговле промышленными товарами и постепенной отмене таможенных пошлин. С Турцией, как с возможным кандидатом на вступление в Евросоюз, было заключено соглашение о таможенном союзе. ЕС также поддержал идею подписания двусторонних соглашений между южно-средиземноморскими странами для усиления внутриинтеграционных процессов, в том числе и торговых. Все соглашения об ассоциации ЕС с южными партнерами, являясь базой для развития торговых отношений, предусматривали создание Евро-средиземноморской зоны свободной торговли в течение переходного периода в 12 лет, а также постепенную отмену таможенных пошлин на экспорт из ЕС промышленной продукции в обмен на уже предоставленный свободный доступ готовой продукции на рынки ЕС. В этих соглашениях также шла речь о постепенной либерализации торговли сельскохозяйственной продукцией и ее преференциальном доступе на рынки на взаимной основе, а также постепенная либерализация торговли услугами.

ЕС является основным торговым партнером южно-средиземноморских стран, но торговля между двумя регионами продолжает оставаться асимметричной, статичной и несбалансированной. В 2007 г. на 10 средиземноморских стран приходилось 9,7% экспорта и 7,5% импорта Евросоюза, в то время как на Евросоюз приходилось до 50% товарооборота этих стран в 2001-2007 гг., причем для стран Магриба, наиболее интегрированных в торговые отношения с ЕС, этот показатель составлял 2/3 всей торговли.⁹⁷

⁹⁷ См. сайт деловых новостей ЕС (<http://www.eubusiness.com/topics/trade/eu-mediterranean-trade>).

Барселонский процесс позитивно сказался на торговле средиземноморских стран с ЕС, товарооборот между ними увеличился в абсолютном и относительном выражении. С 1995 по 2005 гг. экспорт ЕС в страны Южного Средиземноморья удвоился, а их торговый дефицит с Европой снизился с 20 % от товарооборота с ЕС в середине 90-х гг. до 7% в середине 2000-х гг.⁹⁸ Однако подготовка к расширению ЕС на восток повлияла на рост экспорта южно-средиземноморских стран и в 1992-2001 гг. их доля в экспорте на рынки ЕС снизилась на 10% (с 3,9 до 3,5%), а доля стран-кандидатов на вступление выросла на 78% (с 4,8 до 9,8%).⁹⁹ В целом, рост экспорта ЕС в страны Южного Средиземноморья составил в 1996-2006 гг. 8% в год, а экспорт ЕС в другие страны в среднем увеличился на 16,5%, что было связано с тенденцией к либерализации торговли во многих странах и предоставлением Евросоюзом преференциального доступа на свои рынки экспорта из других стран, в то время как условия преференциального доступа на рынки ЕС для южно-средиземноморских стран практически не изменились. Европейский импорт из стран Южного Средиземноморья рос ежегодно в этот период на 7%, а из других стран – на 13%, что было связано с разной скоростью отмены таможенных тарифов в разных странах региона. Так, Израиль через 8 лет после вступления в силу соглашения об ассоциации отменил пошлины для 95% европейского импорта, а Марокко – только для 51% и тоже после 8 лет вступления в силу соглашения.¹⁰⁰

Таблица 10. Экспорт ЕС в страны Южного Средиземноморья в 1995-2009 гг. (в млрд. евро)

Страна	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2009 г.
Алжир	4,7	6,2	10,4	14,6
Египет	5,1	8,2	8,0	12,6
Израиль	9,7	16,2	13,4	14,0
Иордания	1,1	1,7	2,3	2,6
Ливан	2,5	2,9	3,0	3,9
Марокко	4,7	7,8	11,7	13,0
ПНА	-	0,9	0,6	0,04
Сирия	1,4	1,8	2,8	3,5
Тунис	4,2	7,3	7,9	8,9
Турция	13,4	30,7	41,9	43,9
Всего	46,6	83,7	102,3	117,04

Составлено по: Joint Report on "The factors of competitiveness and social cohesion for the construction of an integrated Euro-Mediterranean area". University of California. Berkeley, 2007. P. 64; см. сайт Европейской Комиссии – <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/>; Euro-mediterranean statistics. Eurostat Edition 2009. Luxembourg, 2010. P. 71.

Для торговли ЕС с южно-средиземноморскими странами характерна неравномерность распределения. Основными торговыми партнерами ЕС продолжают оставаться Турция, Израиль, а также страны Магриба (Марокко, Тунис, Алжир). До 70% товарооборота Евросоюза со странами Средиземноморья

⁹⁸См.: Tale of Parallel Integration Processes. A Gravity Analysis of EU Trade with Mediterranean and Central and Eastern European Countries. October 2005. Institute for the Study of Labor. Bonn, 2005. P. 14; Eurostat Statistical book. Euro-Mediterranean Statistics. 2006 Edition Eurostat. European Communities. Luxembourg, 2007. P. 62.

⁹⁹ См.: Euro-Mediterranean cooperation: enlarging and widening the perspective. Discussion Paper 2004. Center for European Integration Studies. Bonn, 2004. P. 4.

¹⁰⁰См.: Prospects for Future Euro-Mediterranean Trade. CASE Network E-briefs №07/2010. May 2010. Warsaw, 2010. (www.case-research.eu).

приходится на Францию, Италию, Германию, Испанию и Великобританию.¹⁰¹ Особое место в отношениях двух регионов занимает Турция, заключившая соглашение о таможенном союзе с ЕС и имеющая статус страны-кандидата на вступление в европейскую группировку. В 2007 г. на Турцию приходилось 4,3% экспорта ЕС (53 млрд. евро), а ее доля в европейском импорте составляла 3,3% (47 млрд. евро). Среднегодовой рост экспорта Евросоюза в Турцию приближался к 12%, но из-за кризиса 2008 г. товарооборот Турции с ЕС снизился в 2009-2010 гг.¹⁰²

Таблица 11. Импорт ЕС из южно-средиземноморских стран в 1995-2009 гг. (в млрд. евро)

Страна	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2009 г
Алжир	4,8	16,6	20,8	17,3
Египет	2,2	3,5	5,1	6,0
Израиль	4,7	10,5	9,6	11,3
Иордания	0,1	0,2	0,4	0,2
Ливан	0,1	0,3	0,2	0,36
Марокко	4,0	6,1	9,0	7,3
ПНА	-	3,5	2,7	0,039
Сирия	1,7	3,6	2,9	3,6
Тунис	3,4	5,6	6,8	7,9
Турция	9,2	18,2	33,5	36,1
Всего	30,3	68,0	90,9	90,1

Составлено по: Joint Report on "The factors of competitiveness and social cohesion for the construction of an integrated Euro-Mediterranean area". University of California, Berkeley, 2007. P. 64; См. сайт Европейской Комиссии – <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/>; Euro-mediterranean statistics. Eurostat Edition 2009. Luxembourg, 2010. P. 71.

Торговля товарами и услугами приносит значительные выгоды средиземноморским странам и увеличивает их конкурентоспособность на мировых рынках. Либерализация торговли промышленными товарами предусмотрена в соглашениях об ассоциации со всеми южно-средиземноморскими странами. Значительные успехи были достигнуты в либерализации торговли на двустороннем и региональном уровнях, особенно в снижении таможенных тарифов и нетарифных ограничений. До 1995 г. уровень таможенных пошлин в странах Средиземноморья варьировался от 8% в Израиле, 38% в Турции, 64% в Марокко и до 160% в Египте.

С 1992 по 2003 гг. на импортируемые промышленные товары в странах Средиземноморья в среднем пошлины снизились на 11%: Алжир и Тунис уменьшили их на 6%, Египет на 8%, Турция, Ливан и Израиль сократили их до 5%.¹⁰³ В 2007 г. таможенные тарифы (для наиболее благоприятствуемой нации) составляли 11,6% в Алжире, 2,52% в Израиле, 9,22% в Иордании, 5,59% в Ливане, 17,9% в Марокко, 4,38% в Турции. По некоторым оценкам, существующие нетарифные ограничения ЕС в торговле со странами Средиземноморья равны примерно 10% таможенному тарифу и являются реальным препятствием на пути развития торговли двух регионов.¹⁰⁴ Полная отмена таможенных пошлин на импорт средиземноморских страна из ЕС приведет к значительным потерям в доходах этих стран. Так, по

¹⁰¹ См. <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/co...>

¹⁰² См.: Euro-Mediterranean statistics. Eurostat Edition 2007. Luxembourg, 2008; <http://ec.europa.eu/rapid/presRelease/action.do?>

¹⁰³ См.: The Euro-Mediterranean Trade relations. Munich Personal RePEc Archive Paper № 7085. February 2008. P. 2-3.

¹⁰⁴ См.: Prospects for Future Euro-Mediterranean Trade. CASE Network E-briefs № 07/2010. May 2010. Warsaw, 2010 (сайт центра социальных и экономических исследований – www.case-research.eu).

некоторым оценкам, для Ливана их полная отмена выразится в потерях в размере 5% от ВВП, для Туниса отмена таможенных пошлин составит 2,4% ВВП, для Марокко – 2%.¹⁰⁵ Для того, чтобы компенсировать эти потери, средиземноморские страны должны будут увеличить внутренние доходы от налогов и расширить базу налогообложения, а также использовать иностранную помощь для решения этой проблемы.

Кроме того, в результате свободного доступа промышленной продукции ЕС на надежно защищенные рынки средиземноморских стран они столкнутся с ростом безработицы, если в ближайшие десять лет в этом регионе с высоким уровнем рождаемости не будет создано 20 млн. новых рабочих мест. В противном случае страны ЕС ожидает новая волна миграции из Северной Африки. По некоторым оценкам, только 30% промышленных предприятий Марокко смогут выжить и нормально функционировать в условиях полной либерализации торговли промышленными товарами.¹⁰⁶ Особенно пострадают от этого мелкие и средние предприятия южно-средиземноморских стран.

Страны Южного Средиземноморья должны были постепенно предоставить свободный доступ на свои рынки для европейской продукции взамен уже полученного свободного доступа для своей промышленной продукции, 80% сельскохозяйственной продукции и частично для текстиля, на который распространяются количественные ограничения. Это связано с тем, что «чувствительная» сельхозпродукция и текстиль конкурируют с аналогичной продукцией европейских стран, а часть сельскохозяйственного экспорта подпадает под единую аграрную политику ЕС. Сельскохозяйственная продукция и текстиль относятся к наиболее конкурентным для ЕС товарам, но постепенно ограничения на ввоз этой продукции будут снижаться, а квоты на их ввоз в ЕС увеличиваться. Однако расширение ЕС на восток привело к тому, что новые страны-члены, многие из которых имеют развитое сельское хозяйство, в перспективе могут заменить сельскохозяйственный экспорт средиземноморских стран своими поставками аналогичной продукции

Сельскохозяйственная продукция, несмотря на диверсификацию экономики и политику модернизации и индустриализации, составляет важную часть экспорта средиземноморских стран, особенно не относящихся к нефтедобывающим, и ее доля в экспорте составляла в среднем 11-12% в конце 90-х годов, в то время как в конце 60-х она достигала 50%. В конце 90-х гг. доля продовольственной продукции в экспорте Марокко составляла 17%, Турции – 20%, Египта – 16%, Сирии – 21%. Более 55% сельскохозяйственного экспорта стран Южного Средиземноморья направлялось в Евросоюз.¹⁰⁷

В соответствии с условиями соглашений об ассоциации торговля сельхозпродукцией ЕС с южно-средиземноморскими странами будет постепенно либерализована на взаимной основе и в рамках двусторонних переговоров о заключении специальных сельскохозяйственных протоколов. Первый раунд переговоров прошел с Тунисом и Марокко, которые первыми подписали соглашения Евромед. Так, в 2000 г. на переговорах Евросоюза с Тунисом, последний предложил увеличить экспорт своего оливкового масла на рынки ЕС, но в ответ ЕС предложил расширить свой экспорт пшеницы и растительного масла в Тунис исходя из либерализации сельскохозяйственного экспорта на взаимной основе. Общая

¹⁰⁵ См.: The Euro-Mediterranean Agreements. Oxfam Briefing Paper. November 2003. Oxford. Great Britain, P. 6 (www.oxfam.org.uk).

¹⁰⁶ Ibid. P. 3.

¹⁰⁷ См.: J.M. Garcia Alvarez-Coque. Mediterranean countries and international trade issues. WTO and the Euro-Mediterranean relations. Valencia, 1998. P. 39, 43.

аграрная политика Евросоюза является одной из самых дорогих в мире и обходится ему в 43 млрд. евро в год. В случае с оливковым маслом, являющимся одним из важных экспортных товаров многих южно-средиземноморских стран, ЕС продолжает защищать свои рынки, поддержка этого сектора внутри союза обошлась в 2,5 млрд. евро в 2001 г., эти средства пошли в основном в Испанию, Италию, Грецию, Португалию и Францию.¹⁰⁸

Использование системы нетарифных ограничений в отношении аграрного экспорта из стран Южного Средиземноморья является старой практикой ЕС еще с 70-х годов и означает асимметричную либерализацию торговли сельхозпродукцией, от которой в первую очередь выигрывает Европа. Такие страны, как Тунис, Марокко, Турция, Иордания, Египет и Сирия, являются важными производителями сельхозпродукции и конкурируют с ЕС в производстве овощей, фруктов, молочных продуктов, мяса, а также изделий из хлопка. Но только часть этой продукции поставляется в ЕС по сниженным таможенным пошлинам, значительное количество такого экспорта подпадает под количественные ограничения. Именно поэтому уменьшение дискриминации и постепенная либерализация сельскохозяйственной торговли в процессе создания Евро-средиземноморской зоны свободной торговли является важнейшей целью для южных партнеров ЕС. Однако переговоры по доступу средиземноморской аграрной продукции на рынки ЕС ведутся от случая к случаю по отдельным товарным позициям и с отдельными странами и не касаются экспорта очень «чувствительных» товаров. От либерализации сельскохозяйственных рынков в первую очередь выиграют крупные механизированные фермерские хозяйства, которые получают средства из компенсационных фондов. А мелкие хозяйства, которые преобладают в аграрном секторе Южного Средиземноморья, пострадают от конкуренции со стороны ЕС, если не будут получать финансовую поддержку из компенсационных фондов.

Экспорт текстильных изделий также планируется либерализовать. Уже сейчас в этом важном для региона секторе осуществляются различные программы в рамках евро-средиземноморских инициатив ЕС для повышения конкурентоспособности этой отрасли и укрепления связей с производителями из ЕС, оказания технического содействия и подготовки квалифицированных кадров. Негативное влияние на текстильную промышленность Южного Средиземноморья оказало последнее расширение ЕС, так как страны ЦВЕ производят аналогичную продукцию, и новая торговая и инвестиционная политика Евросоюза в отношении Китая, который после вступления в ВТО активно конкурирует с средиземноморским экспортом текстиля и одежды.

Сфера услуг является ключевым сектором экономики многих южно-средиземноморских стран. Так, в Марокко, Египте и Сирии на нее приходится 50% ВВП, в Тунисе – 60% ВВП, в Иордании и Ливане – почти 70%.¹⁰⁹ Либерализация торговли услугами предусмотрена в процессе создания Евро-средиземноморской зоны свободной торговли. ЕС подтвердил свою готовность либерализовать торговлю услугами на встрече министров торговли в Стамбуле в мае 2004 г., где был принят Протокол по услугам. Переговоры о свободной торговле в сфере услуг начались в марте 2006 г. на конференции министров торговли стран Евромед в Марракеше и были продолжены там же в 2007 г., в них приняли участие Марокко, Тунис, ПНА, Ливан, Иордания, Египет, Израиль. В 2008 г. ЕС приступил к двусторонним переговорам с отдельными южно-средиземноморскими странами. В

¹⁰⁸ См.: The Euro-Mediterranean Agreements. Oxfam Briefing Paper. November 2003. Oxford. Great Britain, P. 7.

¹⁰⁹ См.: The Euro-Mediterranean Trade Relations. Munich Personal RePEc Archive Paper N 7085. February 2008. P. 2.

2003-2007 гг. экспорт услуг из ЕС в страны Южного Средиземноморья вырос почти в 1,5 раза, но его доля до сих пор остается незначительной – примерно 1% от общей торговли ЕС услугами.¹¹⁰ Доля услуг в общем экспорте средиземноморских стран в Евросоюз составляла примерно 4% в 2005-2006 гг.¹¹¹ Торговля услугами ЕС с южно-средиземноморскими странами имела положительное сальдо в 11,6 млрд. евро в 2006 г. и 10,7 млрд. евро в 2005 г. в основном за счет роста услуг в туризме, так как средиземноморские страны являются одним из важных туристических направлений для Европы.¹¹² Более 50% в импорте услуг ЕС из Средиземноморья приходилось в 2005 г. на туристическую сферу, почти 38% – на транспортные услуги.¹¹³ Туристическая отрасль является важной частью сферы услуг и доходов от экспорта почти во всех средиземноморских странах, кроме Алжира, который имеет большие доходы от экспорта нефти и где сложилась нестабильная для развития туризма ситуация. Улучшение условий торговли услугами поможет привлечь европейские инвестиции в этот сектор, потенциал которого ранее был недооценен. Наибольшего роста после либерализации торговли услугами достигнут по прогнозам экспертов коммуникационные технологии, туризм, транспорт, строительство, образование, здравоохранение. Банковские и финансовые услуги пока конкурентоспособны только на местных рынках, а телекоммуникации и информационные технологии уже развиваются достаточно активно, в том числе с помощью притока иностранных инвестиций.

Таблица 12. Товарная структура торговли ЕС со странами Южного Средиземноморья (в млрд. евро)

Продукция	2000 г.		2003 г.		2006 г.		2009 г.	
	Экс-порт	Им-порт	Экс-порт	Им-порт	Экс-порт	Им-порт	Экс-порт	Им-порт
Продовольственные товары	4,707	4,044	3,885	4,451	4,843	6,059	9,323	7,113
Сырьевые товары, минеральное топливо и его производные	4,931	20,147	4,688	17,519	8,920	29,994	9,108	26,254
Химические товары	10,775	2,964	11,974	3,134	16,286	4,111	16,995	4,878
Другие готовые товары	23,74	23,122	22,574	26,19	28,463	31,153	5,034	15,026*
Машины и оборудование	36,567	9,70	33,012	13,15	45,508	20,148	46,369	19,896
Прочие товары	0,854	0,161	0,814	0,209	1,216	0,372	27,177	12,491
Итого	83,20	64,74	77,69	67,73	106,36	98,83	122,83	585,658

* входят только текстиль и одежда. Подсчитано и составлено по: Eurostat Statistical book. Euro-Mediterranean Statistics 2007. Edition Eurostat. European Communities. Luxembourg, 2008. P. 66; IMF Direction of Trade Statistics; <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries>

¹¹⁰ См.: Eurostat Europe in figures. Eurostat Yearbook 2009. Luxembourg, 2009. P. 381.

¹¹¹ См.: The European Union's Trade Policy towards the Southern Mediterranean: Cohesion or Chaos? GO-Euro-Med Working Papers № 0601. Freie Universitat Berlin, 2006. P. 9.

¹¹² См. сайт Европейского парламента (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?>)

¹¹³ См.: Eurostat Statistical book. Euro-Mediterranean Statistics 2007. Edition Eurostat. European Communities. Luxembourg, 2008. P. 73.

Важной статьей экспорта ЕС в южно-средиземноморские страны является промышленная продукция – почти 45% всего экспорта в 2000-2009 гг. (см. таблицу 12), в основном это машины и транспортное оборудование и химическая продукция. В импорте ЕС из этого региона основными статьями является углеводородное и минеральное сырье (почти 30%) и машины и оборудование (около 20%). Основными торговыми партнерами стран Южного Средиземноморья являются Франция, Германия, Италия, Испания и Греция, доля которых составила в середине 2000-х годов 70% всего экспорта ЕС в средиземноморский регион.¹¹⁴ Среди южных стран-партнеров крупнейшими поставщиками машин и оборудования в страны Евросоюза являются Турция, Израиль, Тунис, Марокко. Марокко, Турция и Тунис экспортируют основную часть текстиля и одежды из Средиземноморья в ЕС. Алжир, Ливия, имеющая статус наблюдателя в политике соседства, и Египет поставляют газ, нефть и нефтепродукты, а продовольственные товары идут в основном из Алжира, Туниса, Марокко, Израиля, Турции.

Одной из основных целей Евро-средиземноморского партнерства являлось создание крупнейшей зоны свободной торговли к 2010 г., охватывающей более 740 млн. потребителей. Осуществление этой идеи должно привести к активизации региональной интеграции ЕС и его южных соседей, увеличению относительно малой доли стран Южного Средиземноморья в торговле ЕС, которая до сих пор остается неравнозначной. Зона свободной торговли могла бы обеспечить устойчивое экономическое развитие средиземноморских стран, снизить уровень бедности и увеличить занятость, стимулировать внутрорегиональное сотрудничество и торговлю. Этот проект предусматривал введение единых евро-средиземноморских правил происхождения товаров, но был ограничен только либерализацией торговли промышленными товарами. Предполагалось, что эта зона объединит страны ЕС, страны-члены Европейской ассоциации свободной торговли, таможенные союзы ЕС с Турцией, Андоррой и Сан-Марино, а также южно-средиземноморские страны-партнеры и, возможно, на завершающей стадии – восточноевропейские страны, на которые распространяется политика соседства.

Однако процесс создания ЗСТ идет пока медленно и в 2010 г. он не был завершен, несмотря на то, что за 10 лет партнерства Евромед ЕС выделил Южному Средиземноморью 20 млрд. евро в виде грантов и низкопроцентных займов, которые не смогли принести видимых результатов. Для эффективной реализации этой амбициозной идеи недостаточно было одних соглашений об ассоциации. Их необходимо было дополнить соглашениями о свободной торговле на двусторонней основе. В настоящее время не все 10 южно-средиземноморских стран заключили их с ЕС и между собой. К тому же ЕС необходимо было учесть при создании ЗСТ структурные сдвиги в мировой экономике, произошедшие с 1995 г., неравноправие торговых партнеров и асимметричность их отношений, а также возможную эрозию тарифных преференций по отношению к южным странам-партнерам после подписания соглашений о свободной торговле между ЕС и третьими странами.

Создание торговой зоны между двумя регионами невозможно без укрепления регионального измерения Юг-Юг, которое является важной частью партнерства Евромед, но развивается крайне медленно. Еще в 1989 г. был создан первый региональный союз в Южном Средиземноморье – Союз Арабского Магриба, объединивший 5 североафриканских стран – Тунис, Марокко, Алжир, Ливию и Мавританию. Его целью было усиление экономической интеграции и внутренней торговли группировки. Однако результаты в области торговли были незначительны,

¹¹⁴ См.: A Tale of Parallel Integration Processes. A Gravity Analysis of EU Trade with Mediterranean and Central and Eastern European Countries. October 2005. Discussion Paper № 1829. Institute for the Study of Labor. Bonn, 2005. P. 14.

и в 2009 г. на торговлю внутри союза приходилось лишь 3%.¹¹⁵ Важным шагом на пути создания ЗСТ стало Агадирское соглашение о свободной торговле, вступившее в силу в 2006 г. между Тунисом, Марокко, Иорданией и Египтом. К 2015 г. к нему должны присоединиться еще 18 арабских государств. В 2005 г. была создана другая региональная ЗСТ – Большая арабская зона свободной торговли (GAFTA), в рамках которой пока подписано только три двусторонних соглашения между Тунисом, Марокко и Египтом, хотя в процессе ее создания планировалось, что она сможет в будущем заменить Агадирское соглашение, объединив страны Магриба и Ближнего Востока.

Процесс заключения двусторонних соглашений о свободной торговле между средиземноморскими странами сдвинулся с места, их подписали Израиль с Иорданией, а также Египет, Израиль, Марокко, ПНА, Сирия и Тунис подписали аналогичные соглашения с Турцией. Остальные страны Южного Средиземноморья находятся на стадии переговоров. Наибольших успехов в торговой интеграции достигли пока 4 южно-средиземноморских страны, подписавшие Агадирское соглашение, – Тунис (соглашение о свободной торговле с ЕС и полная отмена таможенных пошлин были реализованы в 2008 г.), Марокко (соглашение вступило в силу в 2010 г., а полная отмена пошлин планируется только в 2012 г.), а также Египет и Иордания, которые находятся в процессе заключения и осуществления соглашений. Многочисленность соглашений ЕС с южными партнерами (об ассоциации, о свободной торговле, о таможенном союзе), одновременность их подписания сдерживают и усложняют процессы интеграции двух регионов. Неудачи в реализации субрегиональной интеграции Юг-Юг в южно-средиземноморском регионе (она фактически является «виртуальной»), не могут быть компенсированы расширением более «глубокого» двустороннего сотрудничества ЕС – Южное Средиземноморье.

После принятия планов действий со многими странами-партнерами в рамках новой политики соседства ЕС его южные соседи приступили к переговорам о подписании соглашения об оценке соответствия промышленных товаров из Южного Средиземноморья без дополнительных тестов и процедур, что должно будет облегчить их экспорт на рынки ЕС и импорт европейских промышленных товаров на рынки южно-средиземноморских стран. В Рабочей программе Барселонской декларации также предусматривалась гармонизация правил и процедур в таможенной сфере и постепенное введение единых правил происхождения товаров, унификация стандартов, постепенная отмена технических барьеров в торговле сельхозпродукцией, сотрудничество в области статистики и расширение возможностей регионального и субрегионального партнерства. В 2002 г. на встрече министров торговли стран Евромед в Толедо была создана рабочая группа по торговым мерам, относящимся к региональной интеграции. Она должна была изучить меры по синхронизации, упрощению и автоматизации таможенных процедур, которые препятствуют развитию межрегиональной торговли.

Первый вариант Евро-средиземноморской ЗСТ носил явно дискриминационный характер и распространялся только на промышленные товары. В нем не была предусмотрена либерализация сельскохозяйственной торговли и сферы услуг, рынка труда, влияние которых на экономическое развитие южно-средиземноморских стран является не только позитивным, но и долгосрочным, так как полноценная ЗСТ содействует высоким темпам роста и увеличению доходов на душу населения, а также модернизации экономики этих стран. Переговоры о либерализации торговли сельскохозяйственной и рыбной продукцией, а также услуг

¹¹⁵См. <http://www.ennaharoline.com/en/news/404.htm&>

еще не завершены, что заметно тормозит процесс создания Евро-средиземноморской зоны свободной торговли.

Для реализации проекта ЗСТ к 2010 г. был разработан план «Дорожная карта».¹¹⁶ Каждый год проводились встречи министров экономики и финансов и встречи министров торговли, на предпоследней встрече в декабре 2009 г. была одобрена региональная конвенция о преференциальных правилах происхождения для Евро-средиземноморской зоны, которая должна будет заменить существовавшую ранее систему двусторонних протоколов о правилах происхождения. Эта конвенция позволит включить в систему отношений двух регионов западно-балканские страны. На конференции отмечалось, что соглашения о дальнейшей либерализации аграрной и рыбной продукции уже подписаны с Израилем и Египтом, а с Марокко находятся в процессе заключения. Соглашение о соответствии определения и доступа промышленных товаров уже обсуждается с Израилем, а 1 декабря 2009 г. было подписано соглашение о свободной торговле между Иорданией и Турцией. Министры торговли также призвали завершить в 2010 г. двусторонние переговоры о либерализации в сфере услуг с Египтом, Израилем, Марокко и Тунисом.

Основными этапами осуществления «Дорожной карты» ЗСТ являются:

1) Либерализация торговли промышленными товарами в соответствии с соглашениями об ассоциации. Пока только Тунис полностью отменил таможенные пошлины для торговли промышленными товарами с ЕС, в Марокко этот процесс находится на завершающей стадии, остальные страны постепенно отменяют пошлины до 2017 г. В свою очередь ЕС либерализовал свой импорт промышленных товаров из Южного Средиземноморья еще в 70-е годы.

2) Постепенная либерализация торговли сельхозпродукцией (соглашения заключены с Египтом и Израилем, переговоры завершаются с Марокко).

3) Либерализация сферы услуг. В 2004 г. был одобрен Рамочный протокол на конференции в Стамбуле, который запустил переговоры о подписании соглашений. Пока они ведутся только с Марокко, Египтом, Тунисом и Израилем.

4) Евро-средиземноморская Хартия для предприятий. Она была одобрена на встрече министров промышленности в Стамбуле в 2004 г., направлена на стимулирование развития частного сектора и улучшение предпринимательского климата в южно-средиземноморских странах.

5) Интеграция Юг-Юг. Реализация Агадирского соглашения о зоне свободной торговли между Марокко, Тунисом, Египтом и Иорданией вступило в силу в конце 2006 г.

6) Евро-средиземноморский протокол о кумулятивных правилах происхождения, одобрен Советом ЕС 11 октября 2005 г. и используется в отношении 4-х стран, подписавших Агадирское соглашение, и Израиля.

7) Соответствие стандартов, технического законодательства и доступа. Имеет двусторонний формат, находится в процессе обсуждения и учитывается в планах действий, но процесс идет медленно и основывается на дифференцированном подходе. Для его ускорения в 2006 г. в Родосе на конференции министров промышленности было решено запустить по инициативе ЕС программу конкуренции и инноваций для Южного Средиземноморья.

Таким образом, ЕС наметил основные направления реализации зоны свободной торговли между двумя регионами. В процессе ее создания приходилось учитывать изменения, происходящие в мировой экономике и в южных странах-

¹¹⁶ См.: Official Journal of European Union. 25 November 2009; www.iemed.org/anuari/2010/articles/martin_free_trade_en.pdf; www.trade.ec.europa.eu>doclib/docs/2009/october

партнерах, а также корректировать его после принятия новой политики соседства, несколько изменившей формат отношений Евромед, и образования Союза для Средиземноморья. Из «Дорожной карты» видно, что сроки создания зоны свободной торговли, намеченные в Барселонской декларации на 2010 г., далеки от планов ЕС, прогресс есть, но пока незначительный. Основными препятствиями формирования ЗСТ являются медленные темпы региональной и субрегиональной интеграции, лежащей в основе либерализации торговли, неэффективность функционирования существующих региональных проектов, таких как Союз Арабского Магриба, Агадирское соглашение, Большая арабская зона торговли, отсутствие институтов, регулирующих процессы внутрирегиональной интеграции, нехватка финансовой помощи для двустороннего и многостороннего формата отношений двух регионов и др. Кроме того, существование нескольких взаимосвязанных инициатив средиземноморской политики ЕС с одинаковыми целями, но разными акцентами и форматами требует их четкой координации, что усложняет процессы реализации многих проектов Евросоюза, в том числе создание зоны свободной торговли.

Для реализации проекта Евро-средиземноморской ЗСТ и активизации торговли двух регионов ЕС разработал ряд программ в рамках MEDA, как на двустороннем, так и многостороннем уровнях. Они позднее были дополнены региональными проектами новой политики соседства и Союза для Средиземноморья. Из двусторонних программ можно выделить программы для Египта и Туниса. Для Египта была принята программа роста торговли (TEP), на которую было выделено 66 млн. евро, а ее получателем было министерство внешней торговли Египта, а по линии ЕС было оказано техническое содействие и поставлено оборудование. Кроме того, ЕС поддерживает развитие экспортных возможностей Египта через программу промышленной модернизации «Поддержка промышленного бизнеса Египта», размеры финансирования которой составили 1,6 млн. евро. В Тунисе в программе поддержки агентства содействия иностранным инвестициям участвуют 300 европейских фирм, общая сумма проекта, связанного с активизацией торговли, составляет 4 млн. евро.¹¹⁷

На региональном уровне MEDA финансировала несколько проектов по стимулированию внешней торговли и поддержки малых и средних предприятий через бизнес-центры MEDA. Объем их финансирования составил в Марокко 23 млн. евро, в Тунисе – 450 млн. евро, в Египте – 250 млн. евро, в Иордании – 40 млн. евро, в Ливане – 11 млн. евро, в Сирии – 124 млн. евро и 57 млн. евро в Алжире.¹¹⁸ Бизнес-центры MEDA оказывают техническое содействие странам-партнерам, ведут подготовку кадров, стимулируют развитие экспорта, осуществляют поддержку ассоциаций предпринимателей и др.

Важную роль в налаживании отношений между малыми и средними предприятиями, ЕС и третьими странами играют центры ЕвроИнфо (EICs). Они существуют в Египте, Израиле, Иордании, Ливане, Сирии, Тунисе и Турции. Еврокомиссия также финансировала в 1997-2002 гг. программу создания региональной системы связи между Торгово-промышленными палатами, Союзам ремесленников, организациями по содействию малым и средним предприятиям и торгово-выставочными ассоциациями, сумма проекта составила 3,5 млн. евро. Другим важным проектом ЕС в средиземноморском регионе, содействующим созданию ЗСТ, стала программа «Рынок Евромед», состоящая из двух этапов (июнь 2002 г. – июнь 2003 г. и октябрь 2003 г. – май 2005 г.), объем ее финансирования

¹¹⁷ См.: Study of different techniques to promote trade: traditional techniques, consumer protection? New techniques: e-commerce. May 2005. MEDA Programme of the European Commission (EC) – EuropeAid cooperation Office, P. 14.

¹¹⁸ Ibid. P. 15.

составил 9,1 млн. евро.¹¹⁹ То есть, несмотря на важность проекта ЗСТ, его финансирование из фондов Евросоюза невелико.

С 2004 г. после принятия новой европейской политики соседства возросло значение регионального формата отношений Евромед и роль трансграничного и транснационального сотрудничества. На осуществление региональных программ для стран средиземноморского бассейна было выделено 343,3 млн. евро. Финансирование трансграничного сотрудничества южных стран-партнеров составило в 2007-2010 гг. 184,415 млн. евро, оно осуществлялось из средств Европейского инструмента для партнерства и инвестиций. В 2010-2013 гг. на программы трансграничного сотрудничества ЕС выделил 170,055 млн. евро.¹²⁰

Торговля является важным инструментом развития отношений партнерства и сотрудничества ЕС и Южного Средиземноморья. Однако торговые отношения между двумя регионами зависят от постоянных противоречий между целями внешней политики Евросоюза, направленной на создание зоны процветания, стабильности и безопасности в Средиземноморье, и внутренней экономической политики, защищающей европейское сельское хозяйство и поощряющей интересы производителей промышленной продукции. На первое место ЕС продолжает ставить политические свободы и развитие демократии в южно-средиземноморских странах, поддерживая при этом отношения партнерства с их авторитарными режимами; торговля и ее либерализация занимают менее важное место в приоритетах ЕС, что препятствует активизации торговых отношений между двумя регионами. Несмотря на реализацию соглашений об ассоциации, заключение соглашений о свободной торговле и постепенную отмену таможенных пошлин в отношении ЕС, экспорт и импорт южных стран-партнеров из ЕС в начале 2000-х годов рос медленней, чем торговля с третьими странами.

Товарная структура торговли между Европой и Южным Средиземноморьем практически не изменилась со времени подписания Барселонской декларации. Экономика южно-средиземноморских стран, несмотря на структурные реформы, продолжает зависеть от внешней торговли, на которую приходится до 2/3 их ВВП, и она сконцентрирована на странах Евросоюза. Расширение группировки на восток не оказало позитивного влияния на южные страны, наоборот усилилась конкуренция со стороны новых стран-членов ЕС в торговле аграрной и текстильной продукцией. На последней конференции министров торговли Евромед 11 ноября 2010 г. в Брюсселе отмечалось, что, несмотря на недостатки в реализации торговых отношений двух регионов, торговля продолжает развиваться, хотя на нее приходилось в 2009 г. всего 10% всей внешней торговли Евросоюза. Товарооборот ЕС с южно-средиземноморскими странами составлял 206 млрд. евро в 2009 г., из них 117 млрд. приходилось на экспорт ЕС в Южное Средиземноморье, а 90 млрд. евро – на импорт Евросоюза из этих стран (см. таблицы 10 и 11).

Обычно страны со схожей торговой структурой, такие как средиземноморские, имеют большой потенциал для развития региональной торговли. Но внутрирегиональная торговля южно-средиземноморских стран развивается медленно, также как и региональная и субрегиональная интеграция, несмотря на реализацию таких инициатив, как Агадирское соглашение и Большая арабская зона свободной торговли. Экспорт южно-средиземноморских стран остается малодиверсифицированным, в нем невелика доля продукции с высокой добавленной стоимостью, производство которой стимулирует экономический рост и занятость, а также обеспечивает конкурентоспособность экспорта. Торговля с ЕС

¹¹⁹ Ibid. P. 16.

¹²⁰ См.: Survey of experts and actors on the Euro-Mediterranean Partnership. Report on the Euro-Mediterranean Partnership. European institute of the Mediterranean. Barcelona, 2008. PP. 45-47.

остаётся асимметричной, либерализация услуг, сельскохозяйственной и текстильной продукции идет неактивно. Постепенная отмена таможенных тарифов южными странами-партнерами негативно скажется на их доходах и росте ВВП.

На Барселонском саммите 2005 г., где были подведены итоги первого десятилетия партнерства Евромед, Евро-средиземноморская зона свободной торговли в новых условиях развития мировой экономики рассматривалась как зона взаимного сотрудничества, в том числе в области миграции, социальной интеграции и обеспечения безопасности. Также на саммите впервые предусматривалась возможность свободного передвижения рабочей силы после создания ЗСТ, увеличение переводов мигрантов и максимальное их использование для развития местных экономик.

Для создания реальной зоны свободной торговли необходимо наличие единообразной системы соглашений о свободной торговле между странами-членами, а также унификация правил происхождения, соответствие стандартов и законодательства. Соглашения о ЗСТ принадлежат к категории соглашений о преференциальной торговле и являются первым шагом к более интегрированным экономическим отношениям как таможенный союз, общий рынок и как завершающий этап – экономический союз. Однако в случае с Евро-средиземноморской ЗСТ большинство южных стран-партнеров находится на разных стадиях переговоров о заключении соглашений о свободной торговле и лишь четыре средиземноморских страны близки к завершающему этапу. Переговоры о либерализации торговли сельхозпродукцией и услугами также находятся в начальной стадии. Поэтому проект, рассматриваемый ЕС как «взаимовыгодная» зона свободной торговли, которая должна обеспечить более «глубокую интеграцию» и гармонизацию торговых стандартов, будет завершён позднее намеченных сроков. Реализация проекта ЗСТ в долгосрочной перспективе должна оказать позитивное влияние на экономическое развитие и торговлю южно-средиземноморских стран, но в краткосрочной и среднесрочной перспективе может оказаться болезненной для средиземноморских стран Евросоюза и особенно для его южных партнеров, которые должны будут открыть доступ на свои рынки более конкурентоспособной и часто субсидируемой продукции из ЕС.

2.3. Институциональные основы сотрудничества Евромед

Европейские институты играют важную роль в разработке и осуществлении общей внешней политики Евросоюза. Институционализация отношений Евромед стала осуществляться после подписания в 1995 году Барселонской декларации о развитии связей ЕС и стран Южного Средиземноморья. До этого система институтов, отвечающих за развитие партнерства, практически отсутствовала. В основном принятием решений занимались Европейский Совет и Еврокомиссия, а также комиссары по развитию и торговле. После принятия Барселонской декларации система управления партнерством Евромед превратилась в тщательно разработанный комплекс институтов с многосторонним, двусторонним и односторонним измерениями, которые отражают сложность общей институциональной структуры самого Евросоюза.

Наличие множества институтов и отдельных официальных лиц, имеющих право выражать свое мнение и принимать решения от имени ЕС, ведет к отсутствию прозрачности и предсказуемости системы отношений двух регионов. Основные принципы евро-средиземноморской политики и ее важнейшие направления обсуждаются и принимаются Европейским советом вместе с главами государств и

правительств стран-членов Евромед, председателем Еврокомиссии и министрами иностранных дел стран-членов ЕС.

Многосторонний вектор институциональной системы Евромед направлен на постепенную интеграцию южно-средиземноморских стран во внутренний рынок ЕС и установление более тесных отношений в сфере движения товаров, услуг, капиталов и людей, создание зоны свободной торговли двух регионов. Многосторонние институты используются также в качестве форума для обсуждения политических и культурных проблем. К ним относятся Евро-средиземноморские конференции министров иностранных дел, которые являются главным регулирующим, направляющим и руководящим органом Евромед. Другим институциональным инструментом являются саммиты глав ведущих отраслевых министерств – экономики, финансов, сельского хозяйства, торговли, по делам миграции, энергетики, культуры и образования. Председатель конференции выбирается на ротационной основе из представителей стран-членов ЕС.

После создания в 2008 г. Союза для Средиземноморья у южных стран-партнеров появилась возможность выступать в качестве сопредседателя конференций Евромед. Так, на Парижской конференции 2008 г., на которой было объявлено о создании Союза для Средиземноморья, ее сопредседателями стали президенты Франции и Египта. Другим важным многосторонним институтом является комитет Евромед (комитет MED), состоящий из трех высокопоставленных лиц, являвшихся председателями Европейского Совета (ЕС Тройка) и по одному представителю от каждой страны-партнера, которые регулярно встречаются и готовят конференции министров иностранных дел. Как следует из текста Барселонской декларации, роль комитета Евромед является больше административной, чем политической. В Стратегии ЕС в районе Средиземноморья от 2000 г. отмечалось, что комитету было поручено изучение выполнения различных региональных программ и разработка новых. Комитет Евромед также готовил проект Рабочей программы для Барселонского процесса, которая является генеральным планом развития отношений партнерства со средиземноморскими странами. В совместной декларации для Средиземноморья от 2008 года институциональный формат комитета был расширен за счет постоянного совместного комитета, базирующегося в Брюсселе и занимающегося различными непредвиденными и исключительными ситуациями, о которых информируют партнеров по Евромед.¹²¹

Институт Евро-средиземноморского парламентского диалога был предусмотрен в Барселонской декларации для обмена идеями и ведения диалога между членами парламентов стран ЕС, стран-партнеров и Европейского парламента. До 1997 г. встречи проходили ежегодно, затем этот институт был трансформирован в Парламентский Форум Евромед, что являлось значительным шагом в институционализации его встреч. На 5-й конференции министров иностранных дел в 2002 г. в Валенсии Форум стал полноценным институтом – Евро-средиземноморской парламентской ассамблеей (EMPA) со своим председателем, секретариатом, рабочими группами и процедурными правилами. Первая пленарная сессия ассамблеи состоялась в марте 2004 г. в Афинах, на ней рассматривались проблемы возобновившегося арабо-израильского конфликта и взрывы в мадридском метро.

Ассамблея имеет право принимать и публиковать свои предложения и сообщать о них другим институтам Евромед. В промежутках между ежегодными сессиями проходят дополнительные встречи рабочих групп по каждой из трех основных целей Барселонской декларации. Бюро ассамблеи состоит из 4

¹²¹ См.: EU@UN-Barcelona Process: Union for the Mediterranean ministerial conference-Final declaration (<http://www.europa-eu-un.org>).

представителей, обычно это председатели национальных парламентов. После парижского саммита 2008 г. Ассамблея получила право созывать свои встречи один раз в 2 года с участием глав правительств и создать свой секретариат и совместный комитет со штаб-квартирой в Брюсселе. ЕМРА играет важную роль в системе институтов Евромед, она активно содействует реализации третьей цели Барселонской декларации (социальное, культурное и гуманитарное направление), которая осуществляется менее активно по сравнению с политическим и экономическим направлениями.

Конструктивный подход ЕМРА к развитию социального вектора партнерства Евромед выражается в конкретных инициативах – создании фонда Анны Линд для диалога культур и предложении о Евро-средиземноморском Университете. Несмотря на трения между участниками парламентских сессий, арабские страны-партнеры и Израиль регулярно посылают свои делегации для участия в рабочих группах, что уже является большим достижением на фоне продолжающегося арабо-израильского конфликта. Кроме того, Парламентская ассамблея часто обсуждает на своих сессиях вопросы, связанные с культурным диалогом и правами женщин в арабских странах, которые не считаются важными для конференций на уровне министров, а в 2006 г. на Ассамблее был создан комитет по правам женщин. Еще одним достоинством ЕМРА является привнесение демократических элементов в институциональный формат Евромед. Хотя избиратели стран ЕС и стран-партнеров не решают, кто именно из их парламентариев будет участвовать в сессиях ассамблеи, но именно эти парламентарии имеют возможность обсуждать важные проблемы европейских и средиземноморских стран, у которых в отличие от Евросоюза нет регионального парламентского института, который мог бы играть значительную роль в развитии сотрудничества, демократизации и плюрализма. Несмотря на отсутствие плюрализма мнений во многих авторитарных странах-партнерах, Парламентская ассамблея позволяет вести более конструктивный диалог, чем на саммитах на уровне министров.

Помимо перечисленных выше важных институтов в рамках Евромед проводятся конференции экспертов, которые предоставляют информацию по реализации экономической интеграции, а также существуют независимые негосударственные организации и фонды, участвующие в процессе партнерства двух регионов и получающие финансирование, как, например, такой региональный инструмент сотрудничества как фонд Анны Линд, независимый от институтов ЕС и стран, участвующих в Евро-средиземноморском партнерстве и работающий с национальными культурными организациями и университетами, базирующимися в странах-партнерах. Обычно участие неправительственных организаций в Барселонском процессе проходит в виде гражданских форумов. Первый такой форум состоялся в 1995 г. в Барселоне. Другими важными институтами, получавшими финансовую поддержку в рамках программ MEDA, были подготовительные и информационные семинары для дипломатов (проходят 2 раза в год на Мальте), Комиссия по образованию (EuroMesCo), программа культурного наследия Евромед и программы для молодежи, а также сеть экономических и внешнеполитических научно-исследовательских институтов (FEMISE).

В рамках субрегиональных инициатив и институциональных инструментов можно отметить Союз Арабского Магриба, Агадирское соглашение и Большую арабскую зону свободной торговли, а также группу 5+5, созданную еще в 1990 г. В эту группу входят 5 стран Арабского Магриба (Алжир, Ливия, Мавритания, Марокко, Тунис) и 5 европейских средиземноморских стран (Франция, Италия, Мальта, Испания, Португалия). Цель этой группы состоит в развитии регионального сотрудничества для обеспечения безопасности и стабильности, экономической

интеграции этих стран. В 2005-2008 гг. группа 5+5 распространила свою многостороннюю активность на вопросы окружающей среды и образования; помимо этого в ее рамках развивалось и двустороннее сотрудничество, например, военное сотрудничество между Алжиром и Ливией. В настоящее время ведутся переговоры об увеличении ее формата до 6+6 после приема Греции и Египта в эту группу.

Двусторонний формат отношений Евромед базируется на соглашениях об ассоциации. Они заключаются на основании статьи 310 договора о создании ЕС, которая гласит, что сообщество может заключать с одним или несколькими государствами или международными организациями соглашения об ассоциации со взаимными правами и обязательствами, с общей деятельностью и специальными процедурами. Соглашения охватывают не только экономические отношения, но и распространяются на ведение политического диалога, права человека, а также проблемы миграции. Процесс ведения переговоров, заключения и ратификации соглашений достаточно длительный и к 2005 г., когда на Барселонской конференции подводились итоги первых десяти лет партнерства Евромед, не все соглашения об ассоциации вступили в силу. Они были подписаны с Тунисом, Марокко, Израилем и Иорданией в 1995-1997 гг. после подписания Барселонской декларации и вступили в силу еще до 2000 г., с Иорданией – в 2002 г. С Турцией ЕС заключил в 1995 г. соглашение о таможенном союзе, соглашение с Алжиром вступило в силу только в сентябре 2005 г., с Египтом – в июле 2004 г. С Ливаном и ПНА были подписаны промежуточные соглашения, а с Сирией переговоры начались только в 2004 г.

Для контроля над выполнением соглашений об ассоциации с каждой страной-партнером и для каждого соглашения были созданы следующие институты – Совет ассоциации на уровне министров и Комитет ассоциации на уровне встреч высокопоставленных чиновников. В Совет ассоциации входят члены Совета ЕС, члены Комиссии европейских сообществ и представители правительств южно-средиземноморских стран. Его возглавляют член Совета ЕС и член правительства страны-партнера, с которой заключено данное соглашение. Комитет ассоциации обычно проводит свои заседания на уровне высокопоставленных официальных лиц и возглавляется представителем председателя Совета ЕС и представителем правительства данной средиземноморской страны. И Совет, и Комитет ассоциации могут создавать рабочие группы и, соответственно, определять задачи по реализации соглашений и нести за это ответственность.

Соглашения об ассоциации являются смешанными соглашениями, заключенными между ЕС и южно-средиземноморскими странами, их содержание может дополняться. Обычно они охватывают общие направления сотрудничества как уважение принципов демократии и прав человека, политический диалог, свободное движение товаров, услуг и капиталов, экономическое, социальное, культурное и финансовое сотрудничество. Соглашения также содержат различные технические детали по развитию сотрудничества в различных областях, взаимному доступу на рынки и торговле промышленными товарами. Сроки ведения переговоров по заключению соглашений зависят от их содержания, возможных экономических выгод участвующих сторон и национальных интересов каждой страны. Широкий спектр их содержания дает возможность ЕС использовать дифференцированный подход к каждому партнеру, зависящий от степени развития отношений в экономическом и политическом плане. Так, Турция имеет с ЕС соглашение о таможенном союзе и рассчитывает на вступление в Евросоюз, соглашение с Израилем достаточно краткое, так как отмена таможенных пошлин была предусмотрена еще в предыдущих соглашениях, а Алжир, с которым соглашение об ассоциации вступило в силу недавно, только приступил к их постепенной отмене. Кроме того, в соглашениях с отдельными странами-

партнерами имеются специфические статьи, как, например, в соглашении с Ливаном, в котором затрагивается сотрудничество в укреплении правовых институтов и законодательства.

Новая политика соседства, принятая в 2004 г., использовала институциональную основу двусторонних соглашений об ассоциации, но не исключала возможности создания новых структур в будущем. Этим самым новая политика подчеркивала приоритет, отданный развитию в первую очередь двусторонних отношений, а многосторонняя институциональная структура в ней отсутствовала, также как и предложения о создании новых институтов, связывающих страны-партнеры. Предполагалось, что новый тип соглашений о соседстве, которые планировалось заключить в будущем с восточноевропейскими и южно-средиземноморскими странами потребует создания новых институтов, так как ныне действующие соглашения об ассоциации будут заменены новыми после выполнения странами-партнерами основных целей и положений планов действий.

Односторонний формат отношений Евромед связан с финансированием ЕС двусторонних и региональных проектов и программ, которыми занимается бюджетная комиссия Европейского парламента и Европейская комиссия. Институциональная основа этого направления партнерства состоит из программ MEDA и Европейского инструмента для партнерства и инвестиций (EPNI). Решение о финансировании проектов и выделении средств на осуществление реформ, планов действий и различных программ принимается комитетом MED, являющимся главным управляющим органом одностороннего вектора сотрудничества Евромед и дающим возможность странам-членам вносить свои предложения по осуществлению программ MEDA. Он состоит из представителей Еврокомиссии, стран-членов ЕС и Европейского инвестиционного банка, который является одним из основных доноров партнерства Евромед, предоставляя гранты и низкопроцентные займы через свой инструмент евро-средиземноморских инвестиций и партнерства (Femip). В общей сложности он предоставил этому региону 14 млрд. евро с 1974 г.¹²²

Распределением внешней помощи ЕС занимается Бюро сотрудничества европейской помощи (EuropeAid), которое после реформы стало более децентрализованным, а его деятельность – более прозрачной. В его управлении находится почти 80% внешнего бюджета ЕС по оказанию помощи третьим странам. Бюро состоит из восьми директоратов – пять из них сформированы по географическому принципу, а три занимаются общими вопросами (департаменты по гуманитарной помощи, по экономическим и финансовым делам и по внешним связям).

С 2007 г. финансовый инструмент MEDA был заменен на ENPI, который оказывает финансовую поддержку в соответствии с целями Барселонского процесса и планами действий европейской политики соседства, согласованными с каждой страной-партнером. Кроме того, Европейская комиссия публикует Доклад о региональной стратегии и региональной индикативной программе для каждой южно-средиземноморской страны, а также разрабатывает трехлетние национальные индикативные программы. В каждой стране за связи между отдельными министерствами и их координацию отвечает национальный координатор программ, но это касается только двусторонних проектов. Несмотря на значительные средства, выделенные на программы MEDA (3,435 млрд. евро для MEDA I и 5,350 млрд. евро для MEDA II), не все средства были потрачены из-за нежелания многих южно-средиземноморских стран осуществлять программы, обусловленные политическими

¹²² См.: European Commission. Euromed Partnership Regional Strategy Papers 2002-2006 (2002); сайт Европейской Комиссии (http://europa.eu/int/comm/external_relations/euromed/rsp/rsp02_06pdf) (accessed 25 July 2008), Article 3.

реформами и связанные со сложными бюрократическими процедурами.¹²³ Так как финансирование отношений Евромед лежит на европейских институтах и странах-членах Евросоюза, ведущая роль в их развитии принадлежит Европейской Комиссии, что, безусловно, усиливает двустороннее направление партнерства. Важным фактором, оказывающим влияние на систему управления отношениями Евромед, стал акцент на права человека и развитие демократии в странах-партнерах в рамках политики соседства.

После того как многие главы государств и правительств южно-средиземноморских стран бойкотировали Барселонскую конференцию 2005 г., необходимо было активизировать деятельность такого инструмента как конференции на высшем уровне. Создание в 2008 г. Союза для Средиземноморья внесло определенные модификации в институциональную структуру отношений ЕС с южными странами. Новая структура институтов Евромед базировалась на трех основных принципах: 1) политическая мобилизация всех участников конференций на высшем уровне, которые должны проходить каждые два года, 2) равноправное управление в форме сопредседательства Север-Юг и создание постоянного Секретариата с равнозначным представительством всех участников Евромед, 3) приоритет должен быть отдан конкретным проектам регионального измерения.

Важным изменением стало введение статуса сопредседательства на всех саммитах и встречах в верхах, что означало, что кроме председателя от ЕС будет также присутствовать и председатель от южных стран-партнеров. Это нововведение отражало идею сопричастности и равной ответственности за реализацию отношений партнерства ЕС с южно-средиземноморскими странами. Однако ЕС может столкнуться с трудностями, когда сопредседателем на конференции будет Израиль, с которым большинство арабских стран не имеют дипломатических отношений. В 2008 г. после создания нового Союза вместе с Н. Саркози сопредседателем от южно-средиземноморских стран выступил президент Египта Х. Мубарак. Ранее статус председательства в ведущих институтах Евромед, на конференциях министров иностранных дел и отраслевых министров и в комитете MED принадлежал только ЕС, поэтому через него Евросоюз мог влиять на процесс принятия политических и экономических решений.

Во многом изменения в подходе и акцентах политики Евромед зависели от того, какая европейская страна председательствовала в ЕС. Так, идея о создании Союза для Средиземноморья возникла в тот период, когда Франция, а затем Испания председательствовали в ЕС. Эти страны наиболее заинтересованы в развитии сотрудничества с Южным Средиземноморьем, с которыми имеют давние традиционные связи. В то время как Великобритания, будучи председателем во второй половине 2005 г., сделала акцент на либерализации евро-средиземноморской торговли сельскохозяйственной продукцией, так как выступала в целом за проведение реформы Единой сельскохозяйственной политики Евросоюза.

Еще одним изменением в институциональной структуре сотрудничества Евромед стало создание постоянного комитета представителей европейских и средиземноморских стран, базирующегося в Брюсселе, который должен был заменить существовавший ранее комитет MED. Новый комитет гарантирует осуществление принципа сопричастности и более активного участия южно-средиземноморских стран в реализации всех проектов и программ Евромед и более оперативно реагировать в случае развития кризисных ситуаций, которые требуют совместных консультаций. Новый комитет также должен готовить встречи высокопоставленных чиновников и присутствовать на них. На его заседаниях на

¹²³ См.: Paul James Cardwell. The common foreign and security policy of the European Union as a system of Governance: The Euro-Mediterranean partnership. The University of Edinburg, 2008. P. 198.

уровне послов при Союзе для Средиземноморья обсуждаются все направления сотрудничества двух регионов, предложения по программам и проектам, готовятся встречи министров и разрабатываются ежегодные рабочие программы. Первая встреча нового комитета высокопоставленных чиновников Евромед состоялась 23 апреля 2009 г., но никаких решений не было принято и переговоры зашли в тупик.

Новый институт – Секретариат – был создан в основном для разработки и реализации только проектов и программ нового Союза, а региональные программы партнерства Евромед остаются в ведении Еврокомиссии. Секретариат, начавший работать в 2009 г. в Барселоне, имеет автономный статус, а его функции носят в основном технический характер. В Марсельской декларации 2008 г., утвердившей новую институциональную структуру для всего комплекса Евро-средиземноморского партнерства, указывалось, что Секретариат будет возглавлять только один генеральный секретарь, у которого будет пять заместителей.

Еще одним новым институтом Евромед, одобренным Марсельской декларацией, станет Евро-средиземноморская региональная и национальная ассамблея (EMRLA), но ее создание, запланированное на май 2009 г., пока еще не завершено. Она будет состоять из равного числа избранных национальных и региональных официальных представителей Евросоюза и стран-партнеров. Союз для Средиземноморья также реализовал проект, предложенный еще Евро-средиземноморской парламентской ассамблеей, и в 2008 г. в Словении был создан Евро-средиземноморский Университет (EMUNI). В этом проекте участвовали университеты Италии, Мальты, Бельгии, Греции, Израиля, Ливана, Великобритании и Словении. Для него были разработаны четыре пилотных программы для подготовки магистров, для обучения в летних школах, а также проведения исследовательских семинаров и международных академических конференций. Для укрепления социального партнерства Евро-средиземноморская неправительственная платформа при поддержке программ Евромед и ENP созвала в октябре 2008 г. в Марселе Евро-средиземноморский гражданский форум, который принял декларацию «Двигаться и жить вместе в пространстве Евромед».¹²⁴

Таким образом, в настоящее время существует достаточно большое количество институциональных механизмов для укрепления, реализации и управления сотрудничеством Евромед. В основном они были разработаны к Барселонской конференции, но после 1995 г. интенсивность их работы постепенно снижалась, в основном из-за того, что постепенно возникали новые инициативы, такие как европейская политика соседства, Союз для Средиземноморья, поэтому постоянно проходила реорганизация существующих институтов, что усложняло процесс развития отношений ЕС со средиземноморскими партнерами. Многие вновь созданные институты дублировали уже существующие, а иногда просто не было необходимости в их создании. Эти инициативы с новыми или повторяющимися целями были не продуктивны, а институциональная структура регулирования отношений Евромед была непрозрачной по отношению к южно-средиземноморским странам и отражала их асимметричность.

Модель партнерства Евромед отличалась от других более традиционных моделей отношений Север-Юг тем, что были созданы многосторонние коллективные институты, объединившие страны-члены Евросоюза и южно-средиземноморские государства. Сопричастность и равное участие всех партнеров оказали позитивное влияние на развитие отношений двух регионов, причем по всем его направлениям – многостороннему, двустороннему и одностороннему, хотя вся институциональная структура была создана ЕС по образцу институтов Евросоюза как интеграционного

¹²⁴

См. сайт Евро-средиземноморского гражданского форума
<http://www.euromedplatform.org/spip/spip.php?rubrique47>

объединения. Еврокомиссия действует как административный центр реализации Барселонского процесса и политики соседства, основные цели и направления которых были разработаны Советом ЕС и Еврокомиссией. При этом южно-средиземноморские страны должны нести такую же ответственность за развитие отношений, как и европейские страны.

Фактическое отсутствие региональных и субрегиональных коллективных и независимых групп в Южном Средиземноморье позволило Еврокомиссии контролировать отношения Евромед через его двустороннее и одностороннее измерения. С помощью соглашений об ассоциации Еврокомиссия, как центральный орган, может определять направления сотрудничества, а разобщенные средиземноморские страны не могут выступать как единый регион и влиять на формирование и функционирование всей системы отношений двух регионов. Преимущества Еврокомиссии и Совета ЕС в качестве главных действующих лиц по реализации экономической интеграции и созданию Евро-средиземноморской зоны свободной торговли носят двойственный характер. С институциональной точки зрения ЕС легче действовать в качестве международного экономического представителя и обеспечивать устойчивое экономическое развитие Южного Средиземноморья, что приведет к сокращению миграции из этого региона. С другой стороны, Совет и Еврокомиссия могут определять цели и направления политики Евромед исходя из своих собственных интересов: например, ограничить и даже исключить преференциальный доступ на свои рынки продукции таких важных для средиземноморских стран экономических секторов, как сельское хозяйство и текстильная промышленность, или же распределять финансовые средства по своему усмотрению и в зависимости от возможных для ЕС выгод.

После создания Союза для Средиземноморья и модификации институционального механизма Евромед появились новые тенденции в управлении Барселонским процессом и другими инициативами ЕС, как, например, сопричастность, ответственность и равное участие в реализации отношений партнерства, его проектов и программ, статус сопредседательства, независимость Секретариата. Но институциональная структура Евро-средиземноморского партнерства пока еще несет на себе отпечаток сложившейся системы управления Евросоюзом и отражает механизм отношений экономически развитого и сильного центра с периферией. Тем не менее, партнерство Евромед со всеми его дополнениями и изменениями, в том числе созданием институционального механизма отношений, является важным шагом в развитии всего комплекса отношений двух регионов и постепенной интеграции южно-средиземноморских стран.

2.4. Социальные аспекты Евро-средиземноморского партнерства и проблемы миграции

Одним из трех основных направлений Барселонского процесса является социальное, культурное и гуманитарное сотрудничество. Оно включает в себя такие направления как развитие культурных связей, образования, здравоохранения, ведение межрелигиозного диалога, решение проблем занятости и миграции. Это направление представляет собой важный элемент внутреннего развития южно-средиземноморских стран, двустороннего и многостороннего партнерства и сотрудничества между ЕС и южными странами-партнерами, их социального сближения. В Барселонской декларации подчеркивалось важное значение межкультурного и межрелигиозного диалога, роль средств массовой информации для лучшего понимания различных культур, а также развитие человеческих ресурсов

с помощью культурного обмена, изучения языков, осуществления образовательных и культурных программ на региональном уровне. На Еврокомиссию были возложены функции по осуществлению приоритетных целей этого направления, одна из которых состояла в недопущении «столкновения цивилизаций», решении проблем миграции, укреплении сотрудничества между гражданскими обществами, негосударственными организациями и людьми. С 2000 г. по 2006 г. на проекты по оптимизации контактов между гражданскими обществами двух регионов ЕС выделил 76,9 млн. евро.¹²⁵ В Барселонской декларации 1995 г. отмечалось, что гражданское общество вносит значительный вклад в процесс развития отношений Евромед и является важным фактором взаимопонимания и установления тесных связей между людьми.

Для поддержки социально-культурного сотрудничества Барселонский процесс использовал специфические инструменты. К ним относились программы в рамках MEDA – MED-Campus для создания связей между университетами, MED-Media для средств массовой информации и MED-Urbs для местных органов самоуправления. Но в 1996 г. эти программы были приостановлены и в настоящее время реализуются другие программы, такие как программа сохранения наследия Euromed Heritage, программа для развития аудиовизуального вещания Euromed Audiovisuel, которая является важной региональной программой особенно после отмены программы MED-Media, а также программы для поддержки молодежи.

Социально-культурное направление Барселонского процесса содействует обмену информацией, культурному сотрудничеству, доступу к образованию, изменению роли женщин в южно-средиземноморском обществе, диалогу между молодежью. В мае и июне 2007 г. в Берлине прошли первые подготовительные встречи Евро-средиземноморского молодежного парламента. Эта гражданская инициатива была направлена на улучшение понимания молодежью основ демократического управления. Основными целями этого направления, исходя из Декларации о целях развития 2000 г., являются снижение вдвое количества неграмотных к 2010 г., обеспечение равного доступа к высшему образованию юношей и девушек к 2015 г., получение всеми как минимум начального образования, уменьшение различий в качестве образования между европейскими и южно-средиземноморскими странами с учетом международно признанных стандартов, снижение уровня безработицы и миграции, укрепление культурного диалога и сохранение культурного наследия.

Более широкое социальное взаимопонимание на разных уровнях в рамках политики Евромед должно помочь в установлении доверительных отношений, что нелегко для южно-средиземноморских стран с их культурными, историческими и религиозными различиями, дифференцированным подходом к государственному управлению и идеологии и наличия авторитарных и тоталитарных режимов в некоторых арабских странах. Для укрепления сотрудничества между гражданскими обществами необходима их либерализация, более активное участие в рыночных отношениях, большая социальная открытость и прозрачность, что затруднено из-за ограниченной роли негосударственных, гражданских и общественных организаций в Южном Средиземноморье.

В декларации, принятой на первой конференции министров высшего образования и научных исследований Евромед в Каире в 2007 г., отмечалась необходимость укрепления стандартов в образовании и научных исследованиях за счет модернизации политики в целом, что должно привести к активизации связей в этой сфере и развитию человеческого капитала. Для содействия развитию системы

¹²⁵ См. сайт Европейской Комиссии www.ec.europa.eu/external_relations_euromed_meda

высшего образования в южно-средиземноморских странах были созданы две программы – Tempus и Erasmus Mundus Programmes. Первая предусматривает финансирование третьего этапа (2003-2007 гг.) в размере 98,5 млн. евро, выделенных для сотрудничества университетских преподавателей и ученых южно-средиземноморских стран с образовательными институтами и организациями ЕС, модернизации и реформирования высшего образования. В следующей, четвертой фазе программы Tempus, только на 2008 г. было выделено 12,7 млн. евро. Всего в рамках этой программы было осуществлено 32 проекта. Программа Erasmus Mundus (2007-2008 гг., общий объем финансирования 13 млн. евро) содействует обмену студентами, преподавателями и учеными между двумя регионами.¹²⁶

Культурное сотрудничество, «диалог культур» является важным элементом Барселонской декларации. На конференции министров иностранных дел Евромед в Валенсии в 2002 г. было решено создать Евро-средиземноморскую организацию для содействия развитию культурного сотрудничества и определен новый подход для поддержания культурного диалога в Евро-средиземноморской зоне, основанный на плюрализме, равноправии и взаимном уважении и учитывающий национальные особенности стран-партнеров. Однако процесс создания новой организации пока продвигается медленно как в принципе и само социально-культурное направление Барселонской декларации.

Еще одним региональным инструментом социально-культурного и гуманитарного сотрудничества Евромед является Фонд Анны Линд для диалога между культурами (бюджет 5 млн. евро), средства выделены Еврокомиссией, а штаб-квартира находится в Египте в г. Александрия. Первая конференция министров культуры состоялась в мае 2008 г. в Афинах, на ней было решено запустить процесс подготовки новой культурной стратегии Евромед, с более четкими и конкретными целями для содействия культурному обмену, изучению языков и сохранению культурного наследия, проведения семинаров, обучения и подготовки научных кадров, а также для лучшего понимания ислама.

В рамках региональной программы Euromed Heritage для сохранения культурного наследия, развития туризма и занятости в этой сфере финансирование южно-средиземноморских стран составило 57,2 млн. евро в 1997-2008 гг. Программа состояла из трех этапов и охватывала 35 проектов.¹²⁷ В 1998 г. была принята региональная программа для молодежи Euromed Youth с бюджетом в 16 млн. евро, она была предназначена для подготовки будущих поколений к установлению тесного сотрудничества между двумя регионами, интеграции молодежи южно-средиземноморских стран в социальную и профессиональную активность и стимулирования построения демократического общества в странах-партнерах.

Для улучшения понимания целей политики Евромед, усиления сопричастности в ее осуществлении, освещения евро-средиземноморского партнерства в средствах массовой информации была разработана программа «Информации и технологии» с бюджетом в 10 млн. евро, ее финансирование началось с 2005 г. Другой важной программой Евромед является программа «Роль женщин в экономической жизни» с бюджетом в 5 млн. евро.¹²⁸ В южно-средиземноморских странах самый низкий показатель вовлеченности женщин в экономическую жизнь и рынок труда, а в

¹²⁶ См.: Survey of experts and actors on the Euro-Mediterranean Partnership Report on the Status and Progress of the Euro-Mediterranean Partnership. European Institute of the Mediterranean. Barcelona, 2008. P. 23.

¹²⁷ Ibid. P. 84.

¹²⁸ См.: Survey of experts and actors on the Mediterranean Partnership Report on the Status and Progress of the Euro-Mediterranean Partnership. European Institute of the Mediterranean. Barcelona, 2008. P. 97, 102.

некоторых арабских странах также отсутствует равноправие и имеет место дискриминация женщин. В программе предусмотрены подготовительные курсы, содействие росту мелких предприятий, созданных женщинами, и получение ими микрокредитов.

В сфере здравоохранения основными целями являются обмен информацией, развитие государственной системы здравоохранения, контроль за эпидемиологической ситуацией, подготовка медицинского и административного персонала, сотрудничество в случае кризисных ситуаций.

В рамках Евромед также существует ряд инициатив на уровне сплочения гражданского общества, которые дополняют отношения партнерства двух регионов. К ним относится Гражданский форум Евромед (FCE), первая встреча которого состоялась в 1995 г. в Барселоне как альтернативная негосударственная конференция. Гражданский форум является непрограммой и неинституциональной инициативой для поддержания диалога между обществами двух регионов, обычно он собирает 1200 экономических, культурных и общественных деятелей из Европы и средиземноморских стран-партнеров. К его целям относятся проведение межкультурного диалога Юг-Север, примирение обществ в конфликтных ситуациях (греки-турки, турки-курды, арабо-израильский конфликт), критика реализации политики Евромед и выработка концепций для ее совершенствования, борьба с авторитарными режимами. Конференции FCE являются регулярными саммитами представителей общественных организаций стран-партнеров.

После проведения Штутгартской встречи министров иностранных дел Евромед в 1999 г. Гражданский форум разделился на несколько направлений и проводит сразу несколько конференций по различным социальным проблемам, регулярными стали встречи FCE и комитета Евромед, а также укрепились связи между Гражданским форумом и Европейским парламентом для того, чтобы общественные и негосударственные организации могли представлять в парламенте интересы гражданского общества. В 2005 г. была создана негосударственная Платформа Евромед, которая заменила Гражданский форум. Новая организация стала более представительной и прозрачной, а ее участники могли присутствовать на заседаниях комитета Евромед. Участие неправительственных организаций и представителей гражданского общества в реализации политики Евро-средиземноморского партнерства укрепляет основы сотрудничества ЕС с южными странами и сближает социальные, культурные и гуманитарные интересы двух регионов.

В 2004 г. Барселонский процесс был дополнен европейской политикой соседства. Но подходы двух европейских инициатив в отношении Южного Средиземноморья различались, несмотря на схожесть их целей. Политика Евромед была запущена как региональный процесс, а политика соседства большой приоритет отдает развитию двусторонних отношений. Социально-культурное направление является больше региональным, чем двусторонним, но ему также уделено внимание в европейской политике соседства. Для борьбы с такими угрозами, как терроризм, организованная преступность, усиление радикальных движений, необходимо укрепление сотрудничества и сплоченности общественности и создание открытой и толерантной социальной системы в европейских и средиземноморских странах, где проживают люди с различной культурой и религией.

Европейская политика соседства также направлена на создание зоны процветания и стабильности, укрепление культурных и гуманитарных связей и контактов между общественными организациями, поддержку систем образования и здравоохранения в южных странах-партнерах. В рамках региональных программ новый финансовый инструмент для партнерства и инвестиций предусматривает

содействие научным исследованиям и инновациям, модернизации системы высшего образования и активизации контактов в этой сфере.

Важными программами социально-культурного направления являются программа MEDA-ETE для содействия образованию и подготовке кадров (2004-2008 гг., 5 млн. евро), программа «Роль женщин в экономической жизни» (2006-2008 гг.), ее финансирование составило 5 млн. евро и такая же сумма была выделена на 2008-2011 гг. Поддержка молодежи осуществлялась в рамках проекта YOUTH III – в 2005-2008 гг. было выделено 5 млн. евро и столько же на новый этап этой программы в 2009-2011 гг. Для развития и поддержки средств массовой информации были приняты проект Евро-средиземноморское аудиовизуальное сотрудничество (15 млн. евро на 2003-2008 гг.) и программа Региональной информации и связи, объем ее финансирования составляет 12 млн. евро на 2008-2011 гг. На поддержку Евро-средиземноморского саммита для экономических и социальных советов ежегодно выделяется 50 тыс. евро, финансирование программы TRESMED для содействия общественным организациям составило 907 тыс. евро в 2008-2011 гг., программы помощи местным властям – 5 млн. евро в 2006-2009 гг. (программа MED-PACT – Local authorities).¹²⁹

Роль культурного сотрудничества и общественных организаций в южных странах-партнерах весьма скромная. После заключения Барселонской декларации гражданское общество и неправительственные организации, поддерживаемые местными и региональными властями, стали объединяться в различные ассоциации с различными инициативами для возобновления более тесных связей, особенно между Магрибом и Европой, но культурное сотрудничество развивалось медленно, несмотря на создание нескольких программ и фондов, а самое главное, его финансирование до сих пор остается незначительным и для реализации социально-культурных микропроектов просто не хватает средств. Финансовые инструменты Евромед фактически игнорируют это направление партнерства и неактивно поддерживают местные общественные организации, так как рассматривают их как «неправительственные» институты, не являющиеся участниками изменений и реформ в странах-партнерах.

На Барселонской конференции 2005 г. подчеркивалось, что это направление партнерства осталось в стороне от главных политических и экономических элементов сотрудничества и существует явное расхождение между официальным декларированием и решениями различных конференций и Гражданского форума и реальным участием общества в развитии отношений Евромед, поэтому назрела необходимость создания своего финансового инструмента для социально-культурного направления в рамках политики соседства. Тем не менее, социальное измерение Барселонского процесса является его значительным достижением и остается важным направлением сотрудничества и для новой инициативы ЕС – Союза для Средиземноморья, как элемент диалога между людьми, культурами, религиями, общественными организациями и решения проблем занятости и миграции, которые занимают центральное место в социальном и политическом направлениях Евромед.

Миграция является одним из важнейших факторов развития мировой экономики, а в странах ЕС она играет особую роль из-за старения населения в европейских странах и потребности в привлечении рабочей силы из третьих стран. Так, темпы роста рождаемости в южно-средиземноморских странах составляли в

¹²⁹ См.: Euro-Mediterranean Partnership. Regional Cooperation European Commission. EuropeAid Cooperation Office. Brussels, 2008. P. (http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm).

середине 2000-х гг. 2,8% в год, а в странах ЕС только 0,4%.¹³⁰ По некоторым оценкам, с 2010 г. рост населения в средиземноморском регионе должен уменьшиться, но это вряд ли скажется на снижении притока иммигрантов из южно-средиземноморских стран из-за революций в Египте и Тунисе и военных действий в Ливии.¹³¹ По соотношению притока мигрантов к коренному населению Европа занимает первое место в мире. Ежегодный приток иммигрантов в страны ЕС в 90-е годы составлял 0,5-1,0 млн. человек, но начиная с 2000 г. достиг 1,5-2,0 млн., что было связано с расширением Евросоюза на восток. К 2050 г. численность трудоспособного населения в Европе снизится на 18%, а доля населения в возрасте старше 65 лет увеличится до 60%.¹³² К тому же европейцы не соглашаются на низкоквалифицированную работу, и потребность в иностранной рабочей силе будет расти.

Увеличивающийся разрыв в уровнях развития, демографические и политические проблемы, а также географическая близость лежат в основе миграции из южно-средиземноморских стран в ЕС. Основными «выталкивающими факторами» («push factors») иммиграции из Южного Средиземноморья в страны ЕС являются безработица, бедность, низкая зарплата, внутренние конфликты и военные действия (арабо-израильский конфликт, военные действия в Ливии, волнения в Тунисе и Египте), репрессии в отношении этнических меньшинств (курды в Турции, кабилы в Алжире). Наличие тоталитарных режимов, политические преследования инакомыслящих, нарушение прав человека также способствуют росту миграции из южно-средиземноморских стран. К «притягивающим» иммигрантов факторам («pull factors») можно отнести высокие зарплаты в странах Евросоюза, лучшие социально-экономические условия жизни, большая мобильность рабочей силы и наличие свободных рабочих мест.

Наибольшее число мигрантов в ЕС – это выходцы из южно-средиземноморских стран и Африки южнее Сахары, что связано с давними традиционными связями бывших метрополий с бывшими колониями. Миграция, являясь фактором развития, лежала в основе оттока населения из южно-средиземноморских стран в ЕС, особенно из сельских районов, где идет модернизация аграрного сектора, финансируемая Всемирным банком, МВФ и другими международными финансовыми организациями. Нынешняя ситуация в этом регионе, где еще недавно сельское население составляло около 70%, схожа с ситуацией в Европе в XIX веке, когда индустриализация и быстрый экономический рост привели к массовому оттоку малообразованного населения из сельскохозяйственных районов в крупные города.

Трудовые мигранты из южно-средиземноморских стран в основном сосредоточены в малооплачиваемых, трудоемких и не требующих высокой квалификации отраслях. Но в последнее время среди иммигрантов стала расти доля высококвалифицированных и образованных специалистов, что представляет собой определенную угрозу для экономического развития южных стран-партнеров. В 1990-2000 годы общее число иммигрантов в странах ЕС выросло на 40%, включая детей мигрантов, имеющих по законодательству многих европейских стран такой же статус, как и их родители. В 2005 г. население ЕС27 увеличилось на 2 млн. чел., причем из них 1,7 млн. за счет прибывших в Евросоюз мигрантов и только 0,3 млн. – за счет коренного населения. Географическое распределение миграции из Южного

¹³⁰ См.: Europe`s Migration policy Towards the Mediterranean. Discussion Paper 168 2007. ZEI Bonn, 2007. P. 11.

¹³¹ См. <http://www.migrationeducation.org/48.1.html>

¹³² См.: Third Annual Report on Immigration and Integration. Commission of European Communities. Brussels, 11.09.2007. P. 3.

Средиземноморья выглядит следующим образом: мигранты из стран Магриба (Алжир и Тунис) предпочитают Францию, марокканцы – Испанию и Португалию, турки – Германию, так как еще в 1961 году Германия заключила с Турцией соглашение о найме рабочей силы, а также Бельгию и Нидерланды, выходцы из бывших английских подмандатных территорий как Египет и Ирак, а также из Иордании – Великобританию. На страны Магриба приходится почти половина всех иммигрантов из южно-средиземноморских стран. Общее число мигрантов из Южного Средиземноморья составило на 2008 г. почти 6,5 млн. чел. (8,2 млн. по данным южных стран-партнеров).¹³³

Каждая из европейских стран имеет свою миграционную модель, обусловленную политическими, историческими и социально-экономическими особенностями ее развития, которая меняется в зависимости от складывающейся ситуации в стране и в мире в целом. Период массового привлечения дешевой рабочей силы из третьих стран для восстановления европейской экономики сменился в 70-е гг. политикой «возвращения мигрантов» и ограничительной практикой по их приему (Германия ввела ее с 1972 г., Нидерланды – с 1975 г., Франция – с 1977 г.). Основной поток мигрантов в этот период шел за счет воссоединения семей и предоставления политического убежища.

С середины 90-х гг. после признания существующей между миграцией и развитием зависимости страны ЕС стали проводить новую миграционную политику, основанную на принципе «соразвития», поддерживающем создание в принимающих странах различных ассоциаций и организаций мигрантов, которые содействуют денежным переводам на родину и связям между экономическими диаспорами, в том числе в странах-донорах, что в итоге благоприятно влияет на социально-экономическое развитие южных стран-партнеров. Так, Еврокомиссия через программы MEDA оказывала содействие различным ассоциациям развития в североафриканских странах и в реализации совместных проектов по водоснабжению, электрификации, строительству дорог и жилья, а также в области образования, здравоохранения и туризма. Но ограниченные объемы финансирования этих проектов свели на нет усилия ЕС, а разрыв в уровнях развития двух регионов не уменьшился.

Франция, Италия и Испания в силу своего географического положения первыми принимают на себя приток легальной и нелегальной миграции из Северной Африки. Для регулирования притока мигрантов и передвижения рабочей силы они подписали двусторонние соглашения с некоторыми североафриканскими странами: Франция с Тунисом, Италия – с Тунисом и Ливией, а Испания – с Марокко и Мавританией. Основы общей миграционной политики Евросоюза были сформулированы в Маастрихтском договоре, когда наряду с разработкой собственной политики все страны ЕС приступили к реализации единой европейской миграционной политики.

С конца 90-х годов в ней наметился отход от многоэтнической модели государственного устройства к иммиграционной модели из-за падения роста рождаемости коренного населения в ЕС, кризиса пенсионной системы, нехватки рабочих мест в определенных трудоемких отраслях экономики, а также роста численности национальных диаспор и проблем, связанных с ними. С другой стороны, без единой миграционной политики ЕС не сможет справиться с возрастающим потоком мигрантов, особенно из южно-средиземноморских стран, характеризующихся высоким уровнем безработицы и ростом населения.

¹³³ См.: CARIM Mediterranean Migration Report 2008-2009. EUI-RSCAS, 2009. P. 2.

Несмотря на разногласия среди стран-членов ЕС относительно единых принципов общей миграционной политики, отсутствие договоренностей со странами, откуда идет основной поток мигрантов в Европу, ее новые направления и цели были сформулированы в Барселонской Декларации в 1995 г. Они предусматривали скоординированный и интегрированный подход к проблемам иммиграции как на национальном, так и на региональном уровне, а ее основными приоритетами должны были стать процветание, солидарность и безопасность Европы. Вопросы регулирования миграции, особенно нелегальной, также были включены в договоры об ассоциации, заключенные с южно-средиземноморскими странами после 2000 г.

Миграционная система ЕС формировалась под влиянием стран «старого ядра» (Франция, Германия, Великобритания, страны Бенилюкс и скандинавские страны), которые были инициаторами создания единого экономического и политического пространства, свободного передвижения людей, капиталов, товаров и единого гражданства ЕС. Южные страны Европы, бывшие когда-то его периферией и главными поставщиками трудовых мигрантов в страны «старого ядра», после вступления в ЕС сами стали переживать настоящий иммиграционный бум (приток мигрантов в эти страны из других государств, не входящих в ЕС, составлял примерно 0,5 млн. чел. в год) и превратились в транзитные зоны для мигрантов, стремящихся попасть в более развитые страны Старой Европы.¹³⁴

После расширения ЕС в 2004 г. новые страны-члены также стали не только поставщиками трудовых мигрантов в «старое ядро» ЕС, но и транзитными странами, через которые шел поток миграции как легальной, так и нелегальной. Но основными поставщиками мигрантов в ЕС остаются южно-средиземноморские и африканские страны. Несмотря на определенные изменения в географии стран-доноров в пользу Южной Америки и островов Карибского моря, Албании, Украины, Молдавии, Румынии, на страны Африки приходится 34% всего притока иностранной рабочей силы из третьих стран в ЕС, из них 19% – на страны Северной Африки. Причем до 50% всех иностранных рабочих не имеют квалификации.¹³⁵ По абсолютному количеству мигрантов первое место занимает Германия, затем идут Франция и Великобритания. На эти три страны приходилось в середине 2000-х годов более 63,6% всех мигрантов, направляющихся в Европу.¹³⁶

Североафриканские страны являются не только поставщиками трудовых мигрантов в ЕС. Они также стали транзитными странами для мигрантов из Африки южнее Сахары, причем многие из них оседают в Северной Африке на неопределенное время. Так, по разным оценкам, 100 тыс. мигрантов из Черной Африки проживает в Мавритании и Алжире, от 1 до 1,5 млн. в Ливии, а более 2 млн. суданцев в Египте.

Новой тенденцией в миграционных потоках в страны ЕС стало увеличение численности высококвалифицированной рабочей силы. Рост занятости в высокотехнологичных отраслях европейских стран составил 3%, а в других – только 1%. Для контроля по приему мигрантов была введена с середины 2010 г. европейская «голубая карта», которая стала своего рода фильтром, пропуском для квалифицированных специалистов, в которых нуждается Евросоюз. Большая часть мигрантов из Турции, имеющих высшее образование, оседает в Германии, из Северной Африки – во Франции, это ведет к «утечке мозгов» из стран Южного Средиземноморья. На квалифицированную рабочую силу из южно-

¹³⁴ См. сайт независимого информационно-аналитического ресурса «Диалог UA» (http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=6939).

¹³⁵ См.: Employment in Europe 2008 Report. Brussels, 2008. P. 56, P. 72.

¹³⁶ См. сайт независимого информационно-аналитического ресурса «Диалог UA» (http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=6939).

средиземноморских стран приходилось менее 20% мигрантов во Франции и Испании, в Великобритании эта цифра колебалась от 40 до 60%.¹³⁷

Потоки мигрантов в ЕС можно разделить на три основных типа: 1) массовая традиционная этническая миграция из третьих стран в Европу, 2) незначительная по численности, но важная по своему значению внутриевропейская миграция между странами-членами ЕС и 3) новая волна иммиграции с востока на запад после расширения ЕС в 2004 г. и в 2007 г. Этническая миграция остается самой многочисленной, она в основном представлена мусульманами, которые практически не ассимилируются и не интегрируются в европейское общество. Доля мусульман в населении стран ЕС может вырасти с 6% в 2010 г. до 8% – в 2030 г.¹³⁸ Необходимость использования дешевой рабочей силы для обеспечения стабильного экономического развития перевешивает изменение подхода европейских государств к этой проблеме.

В основе политики принимающих иммигрантов стран ЕС долгое время лежал принцип «мультикультурности» (multiculturalism), который не был связан с ассимиляцией мигрантов в европейское общество и допускал существование закрытых диаспор. Отсутствие жестких правовых норм и общей ведущей культуры, объединяющей всех жителей ЕС на основе единых ценностей, может привести в будущем к религиозным столкновениям, серьезным социальным конфликтам, как это было во Франции в 2005 г., культурной фрагментации европейского общества и даже его исламизации.

Двустороннее сотрудничество ЕС со странами Южного Средиземноморья в области регулирования миграции началось еще в 60-е годы с подписания соглашений о найме рабочей силы из этих стран для обеспечения дешевой рабочей силой быстро растущей европейской экономики. Уже в этот период в соглашениях предусматривались борьба с нелегальной миграцией, контроль за границами, прием новых мигрантов в Европе и выдворение нежелательных, а также обеспечение социальных выгод для вновь прибывших, регулирование их денежных переводов, создание отношений партнерства в рамках концепции «соразвития» и др. Вопросы трудовой миграции, обозначенные в этих соглашениях, не отвечали в полной мере их масштабу, роли и значению.

Многостороннее сотрудничество в области миграции и предоставление политического убежища стало осуществляться после Барселонской конференции 1995 г. Его цели совпадали с целями двусторонних соглашений, но с учетом интеграции иммигрантов в европейских странах и борьбы с их дискриминацией. В качестве дополнения к многостороннему сотрудничеству использовались консультационные инструменты для диалога между двумя регионами, такие как группа 5+5, Евро-Африканская конференция по миграции и развитию, состоявшаяся в Марокко в июле 2006 г. В реализации миграционной политики ЕС также участвует и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Партнерство Евромед уделяет большое значение проблемам миграции и социальной интеграции мигрантов. Подход ЕС заключается в оптимизации выгод миграции для всех партнеров и включает в себя ряд программ для южно-средиземноморских стран, откуда идет основной поток мигрантов. Проблемы миграции были включены в социально-культурное и гуманитарное направление Барселонской декларации, а затем выделены в отдельное направление. Основной целью партнерства Евромед в отношении миграции является ее снижение и

¹³⁷ См.: CARIM Mediterranean Migration Report 2008-2009. EUI-RSCAS, 2009.

¹³⁸ См. http://en.wikipedia.org/wiki/islam_in_europe, Le Monde 08.10.2005, Philippe Fargues. Emerging Demographic Patterns across the Mediterranean and their Implications for Migration through 2030. November 2008. Migration Policy Institute. Wash. DC, 2008. P. 3.

осуществление проектов по увеличению занятости в странах-партнерах. В Барселонской декларации и соглашениях об ассоциации ЕС и южно-средиземноморских стран были обозначены три направления сотрудничества в области миграции: легальная миграция, миграция и развитие (концепция «соразвития») и нелегальная миграция. Нелегальная миграция определена в Барселонской декларации как международная угроза наряду с терроризмом, международной преступностью и оборотом наркотиков. В течение десяти лет ЕС в рамках партнерства двух регионов осуществлял контроль за внешними границами, считая, что рестриктивная политика поможет сократить приток мигрантов, а на деле это обернулось увеличением нелегальной миграции в Европу.

В 1999 г. в Тампере Европейский Совет принял план действий по контролю и регулированию притока иностранных рабочих, созданию общей системы прав и обязанностей, включив их в миграционную политику, и борьбе с нелегальной миграцией. В середине 2000-х годов ежегодный приток нелегальных мигрантов из Южного Средиземноморья в ЕС оценивался в 100-120 тыс. человек.¹³⁹ Идея заключалась в усилении сотрудничества европейских стран в этой очень важной сфере и определении интересов поставляющих и принимающих мигрантов стран. На заседании Совета Европы в Севилье (2002 г.) был принят план действий в отношении нелегальной миграции и для контроля за внешними границами ЕС, он также включал предложение о создании международного агентства по сотрудничеству стран-членов в области контроля за границами (FRONTEX).¹⁴⁰ Таким образом, наблюдался процесс «закрытия Европы» после событий 11 сентября 2001 г. и придания большего значения вопросам безопасности. Евросоюз, регулируя приток мигрантов и вводя ограничения, не улучшил мобильность передвижения людей между Европой и южно-средиземноморскими странами, а сама политика Евромед в этой сфере представляет собой нечто парадоксальное – с одной стороны, курс на укрепление сотрудничества для свободного передвижения человеческих ресурсов между двумя регионами, разговоры об открытости экономики и, с другой, введение различных регулирующих мер, включая европейскую «голубую карту» и реализация идеи Н. Саркози об избирательной миграции, основанной на квотах, и использование сезонных контрактов.

Большое значение для экономики и ВВП южно-средиземноморских стран имеют денежные переводы трудовых мигрантов. В 2004-2006 гг. они составляли в среднем 21,62 млрд. долл., что сравнимо с доходами, получаемыми от сферы услуг – 22,55 млрд. долл. в этот же период.¹⁴¹ В 2008 г., по данным Всемирного банка, официальные переводы мигрантов в южно-средиземноморские страны Ближнего Востока и Северной Африки составили 28,5 млрд. евро или от 2 до 20% ВВП в зависимости от страны (примерно 2% в Алжире и Сирии и более 20% в Ливане и Иордании).¹⁴²

Важным направлением миграционной политики ЕС является борьба с нелегальной миграцией, которая составляет примерно 10% от потока легальных мигрантов. По данным Еврокомиссии, в европейских странах находится 8 млн. нелегальных иммигрантов, прибывших по краткосрочным визам, но оставшихся после их истечения. Большинство из них работает в теневой экономике, на которую

¹³⁹ См. сайт центра стратегических исследований при МИД Турции <http://www.sam.gov.tr/perceptions/volume>

¹⁴⁰ См.: Council Regulation (EC) №2007. 2004.

¹⁴¹ См.: Report of the expert group convened by the Mediterranean Institute on the Mediterranean Union Project. October 2007. Marseille, P. 35.

¹⁴² См. сайт проекта Europa Jaratouna, финансируемого Европейской Комиссией (<http://www.eurojar.org/fr/reportages-euromediterraneans/les-migrations-au-s...>).

приходится, по некоторым оценкам, 16% ВВП объединенной Европы.¹⁴³ В 2009 году приток нелегальных мигрантов в Европу снизился на 17% благодаря репрессивным мерам, используемым миграционной политикой ЕС, таким как усиление контроля на границах, выдворение нелегальных мигрантов, заключение двусторонних соглашений с южно-средиземноморскими странами об упорядочении миграционных потоков, уменьшение квот по приему мигрантов. Программа мер по борьбе с нелегальной миграцией на морских границах ЕС была принята еще в 2003 г.

После введения в 2004 году новой политики соседства (ENP), дополнившей партнерство Евромед, миграционная политика ЕС нашла отражение в таких важных документах, как «Более широкое соседство ЕС: новый формат отношений с восточными и южными соседями» (март 2003 г.) и «Европейская стратегия политики соседства» (май 2004 г.), которая была направлена на создание «круга друзей-соседей». Позитивным моментом новой политики по заявлению Р. Проди стало включение положения о свободном передвижении людей наряду с постепенной интеграцией южно-средиземноморских стран в единый внутренний рынок ЕС, но без создания общих институтов. Еврокомиссия подтвердила, что свободное передвижение людей и рабочей силы между двумя регионами является долгосрочной целью политики Евромед и других инициатив ЕС, несмотря на проблемы обеспечения безопасности, связанные с притоком мигрантов. Новый идеологический подход увязывает миграцию, особенно нелегальную, с ростом исламской угрозы. Миграционная политика ЕС все чаще рассматривает иммигрантов из соседних южных стран как «нежелательных» и «неприветствуемых» и разрушающих общее и культурное единство современных европейских государств.

Миграционная составляющая европейской политики соседства основывается на принципе дифференциации по отношению к разным странам и обусловленности, т.е. зависимости от успехов экономического и политического сотрудничества. Приоритеты этого подхода были определены Европейским Советом в июне 2003 г. в Салониках. Они заключались в следующем: участие в международных конференциях о защите беженцев, сотрудничество в области контроля за внешними границами и предупреждение нелегальных миграций, создание системы предоставления политического убежища, заключение соглашений о повторном приеме мигрантов, изменение визового режима и др. Соглашения о повторном приеме, борьба с нелегальной миграцией, обмен информацией по данной проблеме являются главными пунктами планов действий новой политики соседства.

Следующим важным шагом по выработке единой миграционной политики и управлению трудовыми миграциями стал план Еврокомиссии по легальным миграциям 2005 г. Он регламентировал условия приема трудовых мигрантов из третьих стран, включая выдачу им «зеленых карт» (green paper) для проживания на территории ЕС и возможность получения гражданства в некоторых европейских странах. Более четко основные цели и направления миграционной политики были сформулированы Еврокомиссией в декабре 2007 г. В октябре 2008 г. по инициативе Франции был подписан Европейский Пакт об иммиграции и политическом убежище, обозначивший основные подходы к европейской иммиграции и «Дорожную карту» для осуществления этой инициативы. Она состоит из следующих приоритетных направлений: легальная миграция и интеграция, европейская система предоставления политического убежища, контроль над нелегальной миграцией, эффективный контроль на границе.¹⁴⁴

¹⁴³ См.: Hugo Brady. EU Migration: An A-Z. Centre for European Reform. London, 2008. P. 27.

¹⁴⁴ См.: Commission Communication. A Common Immigration Policy for Europe: Principles, Actions and Tools. COM (2008) 359 final 17.06.2008. Brussels; European Pact for Immigration and Asylum.

Стремление ЕС создать «буферную» зону в новых странах-соседах для регулирования нелегальных миграций и совместного управления потоками мигрантов является важным направлением в развитии европейской миграционной политики, которая в перспективе может превратиться в модель «концентрических кругов», когда европейский центр регулирует систему отношений с соседними государствами, классифицируя их в зависимости от их географической и политической удаленности от центра.¹⁴⁵ Первый центральный круг – это страны-члены ЕС, где действуют принципы свободного перемещения людей. Ко второму кругу ЕС относит новые страны-члены и будущих кандидатов на вступление, которые находятся в процессе гармонизации своего законодательства, к третьему – южно-средиземноморские и восточноевропейские страны, представляющие собой «буферную зону» и на которые распространяется политика соседства и с которыми поддерживается тесное сотрудничество в области регулирования миграций и предоставления убежища. Отношения с четвертым кругом, к которому относятся страны Ближнего Востока, Китай, Африка, США и Латинская Америка, базируются на политике борьбы с нелегальной миграцией. Таким образом, эта модель «Европейской крепости» с учетом новых границ ЕС не позволяет полностью исключить соседние страны из процесса регулирования миграции и в будущем сможет укрепить сотрудничество в этой области.

Тенденция к более безопасной миграции, упор на борьбу с нелегальными мигрантами и заключение соглашений о повторном их приеме наряду с облегчением визового режима для въезда легальных мигрантов, обеспечивает интересы не только ЕС, но и стран Южного Средиземноморья. В странах Южного Средиземноморья и Ближнего Востока уровень безработицы составляет 15%, а из-за высокого уровня рождаемости более 1/3 населения – младше 15 лет. Для удержания нынешнего уровня безработицы по оценкам FEMISE необходимо создать в этих странах 20 млн. новых рабочих мест до 2020 г. и 34 млн. до 2050 г., что позволит уменьшить поток мигрантов из этого региона в ЕС. Решение данных проблем предполагает темпы роста экономики средиземноморских стран не менее 7-8% в год, что маловероятно, особенно в условиях финансового кризиса и дестабилизации политической обстановки в некоторых странах региона.¹⁴⁶

Несмотря на приоритетное значение проблем миграции в рамках политики Евромед и других инициатив ЕС, выделенные на эти цели средства незначительны, также как и число программ. После конференции в Валенсии в 2002 г. был принят рамочный документ о партнерстве в области правосудия и внутренних дел (JHA), который подтвердил, что проблемы миграции являются важнейшими в социально-культурном и гуманитарном направлении Барселонского процесса и приобрели трансгосударственный характер. Для решения этих проблем была принята региональная программа MEDA JHA. Она состояла из трех разделов: правосудие, полиция и миграция, и была рассчитана на 3 года (2004-2007 гг.), а выделенные на нее средства в рамках программы MEDA составили 6 млн. евро, по 2 млн. на каждый из ее разделов. Первые два предусматривали подготовку судей и офицеров полиции в странах-партнерах, третий – сбор и обработку данных по миграции. Цели этой программы – укрепить сотрудничество между правовыми системами двух регионов, борьба с организованной преступностью и оборотом наркотиков, выработка совместного подхода к управлению миграционными потоками.

¹⁴⁵ См.: Michael Emerson. European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo. Centre for European Policy Studies. Working Document № 215 2004. P. 8.

¹⁴⁶ См. сайт FEMISE, средиземноморского форума институтов экономических наук (<http://www.femise.org/FEMISE>).

Существовали также двусторонние региональные программы MEDA JHA. Так, Марокко получила 27 млн. евро в рамках программы по модернизации своей правовой системы (с ноября 2003 г., срок ее действия 2,5 года), 5 млн. евро на программу поддержки свободного перемещения людей (декабрь 2004 г. – декабрь 2008 г.) и 40 млн. евро на программу по контролю за границами (декабрь 2004 г. – декабрь 2008 г.). Алжиру в рамках программы поддержки реформы законодательства было выделено 15 млн. евро (октябрь 2004 г. – октябрь 2007 г.), а на модернизацию полиции в рамках двух программ Police I и Police II – 18,2 млн. евро. Для поддержки законодательной реформы Палестинская национальная автономия получила 7 млн. евро (декабрь 2003 г. – июнь 2006 г.). Тунису было выделено 22 млн. евро для модернизации законодательной системы (2004-2007 гг.). Общая сумма средств, выделенных на двусторонние программы MEDA JHA, составила 134,2 млн. евро.¹⁴⁷

На региональную программу по вопросам социальной интеграции мигрантов и передвижению людей было выделено 2 млн. евро. Эта программа была рассчитана на 3 года (2004-2007 гг.) и нацелена на обмен информацией, целевое обучение и научно-исследовательскую деятельность в области миграции. Проект Евромед в области укрепления сотрудничества полиции связан с решением проблем нелегальной миграции, организованной преступности и оборота наркотиков. Его финансирование составляло 2 млн. долл. на 2004-2006 гг. Всего в рамках финансового инструмента политики соседства (ENPI) на программы по регулированию миграции было выделено 3% всех средств.¹⁴⁸

Кроме программ MEDA, ЕС также разработал программу AENEAS для финансового и технического содействия третьим странам в области миграции и предоставления убежища. Ее бюджет на 2004-2008 гг. составил 250 млн. евро, только в 2005 г. странам Северной Африки и Ближнего Востока было выделено 40,35 млн. евро. На проект «Африка/Миграция: укрепление сотрудничества для управления транзитными потоками миграции в странах Магриба» ЕС выделил 1,3 млн. евро в рамках программы AENEAS (декабрь 2005 г. – декабрь 2008 г.), а на проект по решению проблем беженцев и лиц, запросивших политическое убежище, Египет получил 0,524 млн. евро (май 2006 г. – декабрь 2007 г.).¹⁴⁹ Действие программы AENEAS завершилось в более короткие сроки – к 2007 г., так как ЕС заменил ее тематической программой для сотрудничества с третьими странами в области миграции и предоставления политического убежища с бюджетом в 205 млн. евро (2007-2010 гг.), плюс был предусмотрен специальный бюджет в размере 20 млн. евро для решения срочных проблем, связанных с миграцией из третьих стран. Вторая фаза этой программы запланирована на 2010-2013 гг., ее бюджет составит 175 млн. евро.¹⁵⁰ Основные направления этой программы – укрепление связи между миграцией и экономическим развитием, содействие организованной трудовой миграции, борьба с нелегальной миграцией, защита мигрантов от эксплуатации и содействие получению политического убежища, включая специальные региональные программы по защите прав мигрантов.

Программы Евромед Миграция I и II также являются региональными программами, в рамках первой из них Еврокомиссия и EuropeAid выделили 2 млн.

¹⁴⁷ См.: W. Wallace Policy-Making in the European Union. Oxford. Oxford Press University, 2009. PP. 14-16.

¹⁴⁸ См.: Euro-Mediterranean Partnership and MEDA Regional Activities June 2005. European Commission. Brussels, 2005. PP. 27-29; сайт Европейской Комиссии (http://ec.europa.eu/external_relations/migration/index_en.htm).

¹⁴⁹ См. сайт Парламента Великобритании (<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldecom/187/187>).

¹⁵⁰ См. сайт Европейской Комиссии (http://ec.europa.eu/external_relations/migration/index_en.htm).

евро на 2004-2007 гг. Она предназначена для анализа и прогнозов миграционных потоков между Южным Средиземноморьем и ЕС и проведения региональной экспертизы. Бюджет второй программы (2007-2010 гг.) составляет 5 млн. евро, а ее основные цели – укрепление сотрудничества в области регулирования миграции для достижения ее сбалансированности с акцентом на экономическое развитие для ее снижения, что реализуется в рамках основных экономических программ и проектов партнерства Евромед, политики соседства и Союза для Средиземноморья.¹⁵¹ Тематическая программа финансируется ENPI и является дополнением к существующим региональным программам ЕС.

Некоторые проблемы миграции решаются в рамках трансграничного сотрудничества политики соседства. В них предусматривается сотрудничество приграничных стран на рынках труда, совместная борьба против нелегальных мигрантов, уменьшение институциональных и гуманитарных барьеров для свободного передвижения людей, улучшение инфраструктуры и оборудования по контролю за границей, а также упрощение таможенных процедур. В приграничных планах действий для различных стран, которые существуют с 1998 г., также предусмотрено решение некоторых проблем, связанных с миграцией и предоставлением политического убежища. Эти планы были предназначены для определенных стран, с постоянными конфликтами (Афганистан, Ирак) и стран, поставляющих мигрантов или являющихся транзитными для них (Марокко в Южном Средиземноморье). Кроме того, в 2004 г. был создан научно-исследовательский консорциум по изучению проблем международных миграций (CARIM), который собирает и публикует данные и рассматривает процесс миграции с Юга на Север в целом, включая ЕС и его южно-средиземноморских партнеров. В 2004 г. было учреждено Агентство по управлению внешними границами ЕС (FRONTEX), штаб-квартира которого находится в Варшаве. Это агентство представляет собой координационный механизм ЕС по организации сотрудничества пограничных служб стран-членов ЕС. Его бюджет вырос с 6,2 млн. евро в 2006 г. до 70 млн. евро в 2008 г. для осуществления двух проектов в районе Средиземноморья – HERA (для контроля за потоком нелегальных мигрантов из Восточной Африки на Канарские острова) и NAUTILUS (его цель – контролировать потоки нелегальной миграции из североафриканских стран на Мальту и в Италию. А на 2011 г. было выделено уже 86,4 млн. евро.¹⁵²

Культурный, социальный и гуманитарный формат Барселонского процесса является важным направлением сотрудничества Евромед. Он содействует взаимосвязям двух регионов в рамках гражданского общества и неправительственных организаций, контактам между культурными деятелями, средствами массовой информации, профсоюзами, университетами и научно-исследовательскими центрами. Однако это важное направление имеет и политическую окраску, так как ЕС большое внимание уделяет правам человека, построению демократии в странах-партнерах, фактически пытается навязать свою модель демократии в них без учета национальных, культурных и религиозных традиций южно-средиземноморских стран, что является нереалистичным и непрактичным для авторитарных государств Южного Средиземноморья.

Программы MEDA в области культурно-социального партнерства имели особое значение, как и инициативы новой политики соседства. Во-первых, европейцы могут выбирать своих партнеров в южно-средиземноморских странах, не консультируясь с их правительствами, что содействует укреплению и развитию структур гражданского общества. Во-вторых, они включают в себя участников

¹⁵¹ См. сайт программы Euromed Migration (<http://www.euromed-migration.eu/>).

¹⁵² См. http://www.frontex.europa.eu/budget_and_finance/

культурного и социального сотрудничества Северного и Южного Средиземноморья (по 2-3 страны с каждой стороны). Неправительственные конференции – Гражданский форум и затем негосударственная Платформа Евромед своим участием содействуют социально-культурному сотрудничеству двух регионов. Программы MEDA в этой сфере были в основном региональными, что соответствовало многостороннему формату социально-культурного направления Барселонского процесса, а политика соседства чаще использовала двусторонний уровень в партнерстве. Однако в целом финансовых средств, выделяемых на это направление, явно не хватало, хотя диалог между людьми, культурами, религиями и общественными организациями был определен в Барселонской декларации как важный приоритет сотрудничества.

Проблемы миграции тесно связаны как с экономическим, так и социально-культурным форматом политики Евромед. Идея о том, что активизация экономического развития и структурных реформ, создание зоны свободной торговли помогут сократить численность иммигрантов из Южного Средиземноморья, является спорной и неоднозначной. В принципе, создание новых рабочих мест, повышение уровня жизни в южных странах-партнерах поможет сократить поток мигрантов в Евросоюз, который продолжает нуждаться в притоке рабочей силы в некоторые отрасли своей экономики, но хочет его контролировать и регулировать и использовать дифференцированный подход к различным странам-донорам. Однако с другой стороны миграция тесно связана с обеспечением безопасности, с проблемами трансграничных рисков, таких как угроза терроризма, организованная преступность, оборот наркотиков и нелегальная миграция.

Важной инициативой ЕС стало принятие новой в мае 2004 г. миграционной политики в отношении соседних стран, направленной на создание «круга друзей» и «свободное перемещение людей и рабочей силы как долгосрочной цели». ENP добавила новые направления и финансовые инструменты в миграционную политику европейских стран для интенсификации сотрудничества в области управления миграции и контроля за границами. Изменился подход ЕС к нелегальной миграции: новые соседи должны стать «буферной зоной» на пути иммигрантов из третьих стран в Европу, так как обеспечение безопасности остается важным элементом миграционной политики Евросоюза. Приток мигрантов из Южного Средиземноморья необходимо контролировать и регулировать совместными усилиями, а трудовые иммигранты, прибывшие в Европу, должны интегрироваться в европейское общество, чтобы не нарушать его культурной и социальной целостности.

В настоящее время ведущие европейские страны пересматривают свои взгляды в отношении мигрантов из южно-средиземноморских стран и политики мультикультуризма, о провале которой недавно заявили Франция, Великобритания, Германия и Нидерланды. Нынешний приток нелегальных мигрантов считают в Европе второй по остроте проблемой после экономического кризиса. Хотя 30 тыс. беженцев из Туниса вряд ли могут представлять угрозу для ЕС в целом с его населением почти 500 млн. жителей. Гораздо более серьезно обстоит дело с многочисленными обладателями закончившихся уже легальных виз, не возвращающихся домой и проживающих нелегально на территории европейских государств. Существующая в основном на бумаге единая миграционная политика Евросоюза не работает, так как в области регулирования миграции продолжают преобладать национальные интересы, о чем свидетельствуют противоречия между Францией, Германией и Италией, возникшие после политических волнений и революций в арабских странах, которые рикошетом ударили по ЕС. Страны Северной Европы и Германия не хотят больше принимать не нужных им мигрантов и беженцев, а южно-европейские страны уже не в состоянии контролировать наплыв

беженцев и требуют внесения изменений в Шенгенское соглашение в виде временного контроля на границах. Сложившаяся в средиземноморском регионе ситуация с беженцами и мигрантами может подорвать основу европейского единства и солидарности и принцип свободного передвижения людей.

* * *

Система евро-средиземноморских связей в ее нынешнем виде имеет ряд отличий – расширение сферы сотрудничества, перестановки акцентов с двусторонних отношений на многосторонние и наоборот, постепенное увеличение финансирования, укрепление институциональной базы сложившейся системы партнерства, разработка новых инструментов и механизмов. Важными направлениями Евромед остаются уже на протяжении многих лет финансовое и торговое сотрудничество. Через основные финансовые инструменты оказывается помощь в осуществлении двусторонних и региональных программ, структурных реформ, индикативных национальных программ и планов действий, постепенной интеграции южно-средиземноморских стран в ЕС. Причем по мере развития системы отношений двух регионов появляются новые направления партнерства, куда направляются эти средства, например, на политическое, социально-культурное и гуманитарное сотрудничество. После подписания Барселонской декларации Евросоюз стал активней использовать средства ЕИБ и его структуры Femip и привлекать европейский частный капитал к реализации проектов Евромед. Но несмотря на рост объемов финансирования южных стран-партнеров, эффективность осуществляемых там социально-экономических реформ остается низкой, так как эти страны не принимают активное участие в решении своих внутренних проблем и надеются в основном на помощь извне.

Торговля остается важным элементом сотрудничества двух регионов, а ЕС – основным торговым партнером стран Южного Средиземноморья. Их товарооборот постоянно растет в абсолютном выражении. Однако торговые связи, как и прежде, характеризуются асимметричностью и несбалансированностью, ЕС продолжает использовать нетарифные ограничения, а либерализация торговли сельхозпродукцией и услугами продвигается медленными темпами. Амбициозный проект по созданию Евро-средиземноморской зоны свободной торговли так и не был завершен в 2010 г. и вряд ли начнет действовать раньше 2017 г., так как еще не все 10 стран-партнеров отменили таможенные пошлины в торговле с ЕС и заключили двусторонние соглашения о свободной торговле с Евросоюзом и между собой.

Институционализация отношений между двумя регионами имеет важное значение для развития партнерства Евромед, особенно тогда, когда реальная интеграция двух регионов продвигается медленно (речь идет о создании Евро-средиземноморской ЗСТ), идет процесс ее стимулирования путем «закручивания» институциональной структуры. Наличие множества институтов, постоянная их реорганизация и рост числа, в связи с принятием ЕС новых инициатив, отражает не только сложность общей институциональной и забюрократизированной структуры партнерства Евромед, но асимметричность всей модели отношений двух регионов – сильный центр и периферия. Однако введение принципа сопричастности и равного участия партнеров, а также института сопредседательства в рамках Союза для Средиземноморья оказало позитивное влияние на развитие отношений двух регионов.

Новым направлением Евро-средиземноморского партнерства после подписания Барселонской декларации стало развитие политического, социального и культурно-гуманитарного сотрудничества, а также элементов сплочения гражданского общества через негосударственные структуры. Приоритетную роль в

этой сфере играет двустороннее и многостороннее сотрудничество двух регионов в области регулирования миграции, особенно нелегальной. После 2000 г. проблемы миграции были выделены как четвертое важное направление политики Евромед. Но объем средств, выделяемых на реализацию социально-политических и культурно-гуманитарных программ и решение проблем миграции, явно не соответствует заявленному в Барселонской декларации и других инициативах ЕС значению этого направления сотрудничества.

Последние события в ряде североафриканских и арабских стран и запоздалая реакция чиновников ЕС на них свидетельствует о том, что многолетняя тщательно разработанная европейская политика в Южном Средиземноморье стала давать сбой. Социально-экономическое развитие стран-партнеров, несмотря на выделяемые Евросоюзом средства, не улучшилось, реформы тормозятся авторитарными режимами южных стран, политический диалог не продвигается из-за продолжающегося арабо-израильского конфликта, создание зоны безопасности, стабильности и процветания в районе Средиземноморья пока остается лишь на бумаге, а проблемы миграции обострились.

Глава 3. Перспективы средиземноморской политики Евросоюза

3.1. Энергетический аспект сотрудничества двух регионов

Сотрудничество в области энергетики является важным направлением партнерства Евромед, оно играет большую роль в содействии региональному сотрудничеству и интеграции двух регионов, усилении эффективности и конкурентоспособности энергетических рынков. Но в отличие от торговли и сельского хозяйства, где оба региона конкурируют, энергетический формат Барселонского процесса является дополняющим и отражающим высокую зависимость Европы от поставок энергоносителей, в том числе из стран Южного Средиземноморья: 13% всего импорта нефти и 20 % газа.¹⁵³ На европейские страны, имеющие выход к Средиземному морю приходится около 70% общего потребления энергоресурсов в районе Средиземноморья, так как страны Северной Европы и Германия ориентированы на поставки нефти и газа из России.¹⁵⁴ Эта зависимость во многом будет определять развитие отношений двух регионов в будущем. Энергетическое сотрудничество Евромед, как определено в Барселонской декларации и Стратегии новой политики соседства, создает основу для инвестиций и деятельности энергетических компаний и обеспечивает тесные взаимосвязи.¹⁵⁵

Зависимость ЕС от импорта нефти составила в 2007 г. 82,6%, а от газа – 60,3%.¹⁵⁶ А в ближайшие 25 лет он будет импортировать 93% своих потребностей в нефти и 84% газа.¹⁵⁷ В 2009 г. на ЕС27 приходилось 17,3% мирового потребления нефти, 15,6% газа и 55,2% атомной энергии.¹⁵⁸ Основная часть импортируемой ЕС нефти идет из России (25%), Норвегии (22%), Ближнего Востока (24%) и Африки (21%). По некоторым оценкам, нефтяной импорт ЕС с 2006 г. по 2012 г. вырастет на 29%.¹⁵⁹ До падения курса евро из-за финансового кризиса и снижения темпов роста в европейских странах ЕС был защищен от роста цен на нефть, которые определялись в долларах. После событий в Ливии цена на нефть выросла, ее поставки из Северной Африки сократились, что негативно сказалось на странах ЕС.

В основном нефть в ЕС транспортируется через нефтепроводы из России или же перевозится танкерами или используется смешанный способ ее поставок. До 80% европейского импорта нефти поставляется танкерами через Средиземное море из стран Ближнего Востока и Северной Африки.¹⁶⁰ По некоторым данным, 58% газа, используемого в ЕС, поставляется из других стран, на Россию приходилось более 40% этих поставок в 2009 г., 26,7% шло из Норвегии, являющейся членом ЕС, почти 17% из Алжира и 7% поступало из Египта и Ливии.¹⁶¹ Алжир, Ливия и Египет, располагающие крупными запасами нефти и газа, являются важными экспортерами

¹⁵³ См.: GOEuroMed. The Role of Energy for Regional Integration in the EMP: Strengthening Institutions. Working Paper Number 071231/12/2007. Freie Universität Berlin, 2007. P. 7.

¹⁵⁴ См.: Energy and Global Economic Crisis: The Chances for Progress. European Institute of the Mediterranean. Barcelona, 2010. P. 9.

¹⁵⁵ См.: Indicative Program for Countries under the Euro-Med Partnership 2004-2006; New Neighbourhood Program's Strategy Paper.

¹⁵⁶ См. http://ec.europa.eu/energy/publications/statistics/statistics_en.htm

¹⁵⁷ См. сайт международных экономических новостей и их анализ, (Хьюстон, Техас, <http://www.energypublisher.com/article.asp&id=11905>).

¹⁵⁸ См.: BP Statistical review of World Energy. June 2010. London, 2010. PP. 11, 27, 36.

¹⁵⁹ См.: BP Statistical review of World Energy. June 2008. London, 2008.

¹⁶⁰ См. сайт финансируемого ЕС проекта Assessing Sensitiveness to Transport (<http://www/asset-eu.org/doc/mediterraneo.htm>).

¹⁶¹ См. http://ec.europa.eu/energy/publications/statistics/statistics_en.htm

нефти и газа в ЕС благодаря транспортным преимуществам и географической близости. На страны ЕС приходится 62% мирового импорта газа по газопроводам, из них 13% идет из стран Северной Африки.¹⁶²

Основным экспортером газа из южно-средиземноморских стран в ЕС до 2007 г. был Алжир, который является стратегическим поставщиком углеводородного сырья в Европу, в основном в европейские средиземноморские страны (Франция, Испания, Италия, Португалия), в то время как Россия поставляет газ в новые страны-члены ЕС и в Германию. В 2009 г. доля Алжира в экспорте газа Евросоюзом из южно-средиземноморских стран составила 64%, Египта – 24%, Ливии – 12%.¹⁶³ В настоящее время газ поставляется из Африки по двум газопроводам – Transmed (Алжир – Тунис – Италия) и MEG (Магриб-Европа Газ: Алжир – Марокко – Испания – Португалия – Франция). Доля Алжира в поставках газа увеличится после завершения проектов по строительству газопроводов Medgaz (Алжир – Испания) и Galsi (Алжир – Сицилия). Оба проекта осуществляются в виде соглашения о разделе продукции при участии государственных и частных компаний. ЕС также подписал стратегические соглашения о партнерстве в области энергетики с Алжиром, Марокко, Иорданией и Египтом, с другими странами Южного Средиземноморья также ведутся переговоры. Кроме того, возросла роль поставок сжиженного газа в Евросоюз из этого региона.

Из нефтепроизводящих стран Южного Средиземноморья самой крупной является Ливия (63% запасов нефти южно-средиземноморских стран), затем идут Алжир (23%), Египет и Сирия (по 7%).¹⁶⁴ Основным экспортером нефти в ЕС до весны 2011 г. была Ливия (9% нефтяного экспорта Европы), она располагает сетью нефтепроводов, соединяющихся со средиземноморскими портами. Доля Сирии и Алжира в экспорте нефти Евросоюза составляет по 3% соответственно, но для Алжира это 75% его нефтяного экспорта, который в основном идет в Италию, Германию, Францию, Нидерланды, Испанию и Великобританию.¹⁶⁵ В последние годы партнерство Евромед и отдельные южно-средиземноморские страны (Алжир, Марокко, Тунис, Египет) большое внимание уделяют использованию ветряной и солнечной энергии, особенно важно это направление для средиземноморских стран, не имеющих значительных запасов углеводородного сырья. Основными препятствиями развития этих видов энергии являются институциональные и законодательные барьеры и конкуренция со стороны более распространенных видов энергии как нефть и газ.

Помимо стран-экспортеров нефти и газа в Южном Средиземноморье существуют транзитные страны: Тунис, Турция, Марокко, Израиль. Алжир, крупный производитель нефти и газа, также является транзитной страной, через него будет проходить транссахарский газопровод из Нигерии в Европу. Основной транзитный поток газа в Европу проходит через Марокко, через его территорию идет газопровод Магриб-Европа Газ (MEG). Эта страна также играет важную роль в интеграции энергетического сектора южно-средиземноморских стран с ЕС и создании регионального рынка электроэнергии стран Магриба. Тунис, не располагающий большими запасами углеводородного сырья, также является транзитной страной, через него идет газопровод Transmed из Алжира до Сицилии, и он получает, как и

¹⁶² См.: Energy and Global Economic Crisis: The Chances for Progress. European Institute of Mediterranean. Barcelona, 2010. P. 33.

¹⁶³ См.: Supplying the EU Natural Gas Market – Final Report. November 2010. London, 2010. P. 7. (www.mottmac.com).

¹⁶⁴ См.: GOEuroMed. The Role of Energy for Regional Integration in the EMP: Strengthening Institutions. Working Paper Number 071231/12/2007. Frei Universitat Berlin, P. 13.

¹⁶⁵ См. сайт Парламентской Ассамблеи НАТО (<http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=453>).

Марокко, значительный доход от платежей за поставки газа через свою территорию. В Турции также нет значительных запасов энергетических ресурсов, но из-за своего выгодного географического положения она является ключевой страной для транзита поставок каспийской нефти через пролив Босфор на европейские рынки. Через территорию Турции проходит нефтепровод Баку-Тбилиси-Джейхан.

По данным Еврокомиссии, Франция, крупный потребитель южно-средиземноморской нефти и газа, импортирует 12% необходимого ей газа и 7% нефти из Алжира и 5% нефти из Ливии. Поставки газа из Алжира во Францию идут по транссредиземноморскому газопроводу Medgaz через Испанию. Доля Алжира в импорте сжиженного газа Франции составляет 25%.¹⁶⁶ Французская компания Total (после слияния TotalFinaElf) имеет производственные мощности в Алжире, нефтеперерабатывающие – в Марокко, а также участвует в нескольких энергетических проектах в Тунисе и Египте, а до марта 2011 г. принимала участие в разработке и добыче нефти в Ливии. Крупная компания Gaz de France, используя директиву ЕС по привлечению иностранных инвестиций в газовый сектор стран ЕС, обслуживает более 12 млн. французских и иностранных потребителей в промышленности, социально-бытовом и жилищном секторах.¹⁶⁷

Испанские энергетические компании, которые в начале 90-х годов были приватизированы, не имеют прямого государственного участия в производстве и транспортировке энергоносителей и занимаются в основном эксплуатацией ресурсов в других странах. В отличие от Франции энергетический сектор Испании не сконцентрирован в руках одной или двух компаний, которые производят, транспортируют и распределяют газ и нефть. Крупнейшая нефтяная компания Испании Repsol/YPF не участвует в нефтяных проектах в Средиземноморье, но вторая по величине компания Сepsa занимается разработкой газовых месторождений в Алжире. Она также имеет долю в проекте Medgaz (газопровод Алжир-Испания), а в Марокко крупнейшая испанская газовая компания Gas Natural является акционером консорциума по строительству газопровода Магриб-Европа Газ.

В Италии в газовом секторе доминирует государственная компания ENI, доля государства в которой с 1992 г. составляет более 60%. Она контролирует не только производство природного газа, но его транспортировку и продажу. Вмешательство государства в энергетический сектор было особенно важным при сооружении системы евро-средиземноморских газопроводов. Основным поставщиком нефти в Италию из Южного Средиземноморья являлась Ливия. Итальянские компании еще с 1959 г. активно участвовали в добыче нефти в этой стране. Импорт ливийского газа в Италию осуществляется по газопроводу Greenstream. После подписания в 2007 г. соглашения о сотрудничестве между итальянской ENI и ливийской компанией NOC в области производства нефти и газа, итальянские инвестиции в этот сектор должны были составить 20 млрд. евро к 2017 г.¹⁶⁸ В Алжире ENI является акционером газопровода Transmed, другая итальянская государственная компания Enel участвует в созданном в 2002 г. консорциуме по строительству газопровода Galsi, которое должно быть завершено в 2012 г. В Тунисе итальянские компании имеют производственные мощности в нефтегазовом секторе, они также участвуют в проектах по добыче нефти в Египте.

¹⁶⁶ См.: GOEuroMed. The Role of Energy for Regional Integration in the EMP: Strengthening Institutions. Working Paper Number 071231/12/2007. Freie Universität Berlin, 2007. PP. 22-23.

¹⁶⁷ См. www.lentransgas.ru/about/entry/?id=975

¹⁶⁸ См.; GOEuroMed. The Role of Energy for Regional Integration in the EMP: Strengthening Institutions.. Working Paper Number 071231/12/2007. Freie Universität Berlin, P. 24.

Алжир поставляет 12% всего потребляемой в Германии нефти, она также импортирует газ из Ливии и Алжира. Немецкая компания Wintershall с 1958 года участвует в разработке и добыче нефти в Ливии, а ряд других немецких компаний – в производстве сжиженного газа в Алжире, Египте и Ливии. Существует также проект по транспортировке газа из Италии в Германию через трансъевропейский газопровод (TENP), который является частным смешанным германо-итальянским предприятием. Но из-за военных действий в Ливии в 2011 г. итальянские и другие европейские компании были вынуждены прекратить свое участие в нефтегазовом секторе этой страны и отозвать своих специалистов.

Важное значение в партнерстве Евромед отводится созданию системы электроснабжения двух регионов. Интеграция евро-средиземноморских стран будет содействовать экспорту электроэнергии в ЕС. Между странами Магриба уже существует шесть взаимосвязанных линий электропередач, но торговля электроэнергией между странами Магриба и Европой невелика, не более 5% от общего ее объема. Региональные поставки электроэнергии осуществляются между Марокко и Испанией, Марокко, Алжиром и Тунисом, а также Ливией, Египтом, Иорданией, Сирией и Ливаном. ЕС планирует создать полностью интегрированную систему – проект Средиземноморское электроэнергетическое кольцо. Для этого необходимо увеличить взаимосвязи и возможности целого круга стран, которые будут объединены в одну энергосистему: Франция – Испания – Марокко – Алжир – Тунис – Ливия – Египет – ближневосточные страны – Турция – Греция, которая объединит существующие в Южном Средиземноморье четыре блока: турецкий, юго-восточный средиземноморский (Ливия, Египет, Иордания, Сирия, Ливан), юго-западный средиземноморский (Марокко – Алжир – Тунис) и изолированные системы Мальты, Кипра и Израиля.

Энергетическое сотрудничество Евромед тесно связано с экономической и региональной интеграцией и созданием общей транснациональной экономической инфраструктуры, включая транспортные сети для поставок энергоресурсов. Это положительно повлияет на экономический рост, торговлю и конкурентоспособность в Южном Средиземноморье. Интегрированные энергетические рынки двух регионов будут содействовать бесперебойным поставкам энергоносителей, увеличению экономической эффективности и производительности на макроэкономическом уровне. Существующая энергетическая зависимость ЕС и некоторых южно-средиземноморских стран, степень и уровень проведения реформ в этом секторе значительно различаются в зависимости от той или иной страны, а чистые импортеры углеводородов сосуществуют с транзитными странами и производителями нефти и газа. Обеспечение ЕС поставками углеводородного сырья будет улучшаться по мере расширения системы газопроводов и увеличения числа проектов по производству сжиженного газа. Производители и поставщики нефти и газа Южного Средиземноморья будут постепенно расширять свой доступ на рынки ЕС, что позволит в будущем создать вертикальные интеграционные связи.

После подписания Барселонской декларации вопросы энергетического сотрудничества Евромед обсуждались на уровне министров иностранных дел в Триесте (1998 г.), в Гранаде (2000 г.), в Валенсии (2002 г.). На первой конференции министров энергетики ЕС и Южного Средиземноморья в 1998 г. в Брюсселе были согласованы основные цели энергетического партнерства двух регионов, такие как обеспечение безопасности поставок, диверсификация источников энергии, более тесное международное сотрудничество, принимающее во внимание дополняемость и взаимные выгоды поставщиков и потребителей энергии, конкурентоспособность энергетической отрасли и защита окружающей среды.

Важным результатом сотрудничества в энергетической сфере стало создание Евро-средиземноморского энергетического Форума для ведения диалога между всеми партнерами как на политическом, так и на экономическом уровне для содействия реализации региональных проектов. Энергетический Форум подготовил план действий на 1998-2002 гг. Он состоял из двух направлений – сотрудничество на политическом и административном уровнях для усиления институциональных и законодательных структур стран-партнеров Евромед и промышленного сотрудничества для адаптации энергетических компаний к росту потребностей, увеличения энергетической эффективности в промышленности и содействия сотрудничеству бизнес-структур двух регионов. В соответствии с этим планом были разработаны 7 проектов на 1998-2008 гг., объединенных в одну региональную программу Евромед «Сотрудничество в энергетическом секторе». В рамках MEDA I ее финансирование составило 13,8 млн. евро, в рамках MEDA II – 4,0 млн. евро (2005-2008 гг.). Основная часть проектов этой региональной энергетической программы начала осуществляться только в 2001-2002 гг.

К важным проектам этой программы относятся использование термальной и солнечной энергии в бассейне Средиземного моря (1,5 млн. евро), создание энергетической и городской инфраструктуры в средиземноморских странах (1,9 млн. евро), Средиземноморское энергетическое кольцо (2,126 млн. евро), реформа компаний энергетического сектора (2,27 млн. евро).¹⁶⁹ Общая стоимость проекта применения солнечной энергии в средиземноморских странах составляла 2,3 млн. евро, из них на ЕС приходилось 1,5 млн. евро, остальную сумму внесла ассоциация энергетических управляющих агентств MEDENER, в которую входят агентства 5 европейских стран, имеющих выход к Средиземному морю и 6 стран Южного Средиземноморья.¹⁷⁰

В 2003 г. в Афинах состоялась конференция министров энергетики стран Евромед, которая определила конкретные приоритетные области энергетического сотрудничества, а именно интеграцию рынков электроэнергии стран Магриба и, в будущем, его гармонизацию с европейским рынком, сотрудничество для обеспечения безопасности и бесперебойности поставок энергоресурсов, постепенное создание новой инфраструктуры Юг-Север и Юг-Юг для формирования общих электроэнергетических систем и сети газопроводов. Цели и основные направления энергетического сотрудничества Евромед были также определены и на конференции министров промышленности и энергетики в Риме в декабре 2003 г. Они были следующими: проведение реальной политики в области энергетики, основанной на устойчивом развитии, создание интегрированного и взаимосвязанного энергетического рынка Европы и южно-средиземноморских стран, который будет содействовать развитию зоны свободной торговли, а также проведение реформ в южных странах-партнерах для постепенного объединения рынков газа и электроэнергии, сотрудничество между энергетическими компаниями и сетевыми операторами в странах Евромед, развитие возобновляемой энергии и защита окружающей среды.

На встречах энергетического Форума также указывалось на необходимость гармонизации стандартов, информационных систем и статистики, используемых в области энергетики в южно-средиземноморских странах. Для интеграции энергетических секторов двух регионов необходимо финансирование проектов инфраструктуры, включая электроэнергетическую систему Магриб-Европа, Греция-

¹⁶⁹ См.: Euro-Mediterranean Partnership and MEDA Regional Activities. June 2005. European Commission. Brussels, 2005 P. 71-72.

¹⁷⁰ См. сайт ManagEnergy, энергетической инициативы Европейской Комиссии (<http://www.managenergy.net/products/R72.htm>).

Турция, а также укрепление связей между странами Магриба и Машрика в этой сфере и укрепление сотрудничества Юг-Юг в целом. С 1998 г. по 2006 г. в рамках программ MEDA было вложено 55 млн. евро в поэтапную интеграцию евро-средиземноморского энергетического рынка. Для поддержки приоритетных проектов инфраструктуры ЕИБ через свою структуру Femip с 2002 г. по 2009 г. выделил займы на сумму примерно 3,7 млрд. евро для 14 проектов, в основном на завершение создания сети газопроводов и электроэнергетических систем в средиземноморском регионе (строительство газопровода в Иордании, использование энергии ветра для выработки электроэнергии в Марокко и программа по интеграции рынков электроэнергии Алжира, Марокко, Туниса с ЕС и другие). Это составило почти 40% от общего объема его инвестиций в южно-средиземноморских странах за этот период.¹⁷¹ В 2010 г. ЕИБ одобрил заем в размере 500 млн. евро для строящегося газопровода Medgas между Алжиром и Испанией.¹⁷²

Вопросы энергетического партнерства затрагивались и на Барселонской конференции в 2005 г. На ней были определены важные направления его развития, а именно: осуществление субрегиональных энергетических проектов для создания евро-средиземноморского энергетического рынка. Для этого необходимы последовательная интеграция энергетических систем стран Магриба и Машрика с европейской сетью, интеграция ближневосточных газовых сетей, энергетическое сотрудничество между Израилем и Палестинской автономией и создание дополнительных газопроводов для бесперебойного снабжения ЕС энергоресурсами.

Так как энергетический сектор является важным элементом интеграции двух регионов, ЕС и южно-средиземноморские страны используют смешанные стратегии энергетической политики, в которых сочетаются деятельность частного сектора и государства и различный институциональный формат. Во Франции, Италии, Египте и Ливии в энергетическом секторе преобладает государственное вмешательство, в Израиле, Тунисе, Иордании, Алжире и Великобритании сильны позиции частного сектора, в остальных странах роль частного и государственного секторов относительно сбалансирована. Роль государства в энергетической политике Евромед не ограничивается только производством и лицензированием, она также включает в себя вопросы окружающей среды, налогообложения и гармонизации трансграничной региональной торговли. Особенно велика роль государства в поддержке и гарантировании долгосрочных контрактов и проектов. Тем не менее, частные энергетические компании также играют важную роль в содействии интеграции двух регионов, но находятся под определенным давлением государственных компаний, которые преследуют в основном политические, а не рыночные цели.

Дополнившая Барселонский процесс новая политика соседства также большое внимание уделяет энергетическим аспектам двух регионов. Фактически реализация основных проектов Евромед началась после 2002 г., до этого страны-партнеры лишь определяли цели и направления этой политики. Сотрудничество в области энергетики развивается как на двустороннем, так и на многостороннем и субрегиональном уровнях. В соглашениях об ассоциации ЕС с южно-средиземноморскими странами, а также после 2005 г. в планах действий, одобренных с большинством из них, большое внимание уделено вопросам энергетического партнерства. Его приоритеты определены в национальных индикативных программах. Двусторонние проекты, как правило, предусматривают осуществление реформ в рамках национальных индикативных планов, а также оказание технической помощи, предоставление грантов, реализацию твинниг-

¹⁷¹ См. сайт Европейской Комиссии (<http://europa.eu/rapid/pressReleaseAction.do?reference>).

¹⁷² См. <http://eib.org/projects/press/2010>

программ. В качестве примера можно привести соглашение ЕС с Иорданием о развитии энергетического сектора, на его реализацию Иордания получит 13 млн. евро.¹⁷³

К важнейшим региональным проектам в области энергетики относятся MED-EMIP (проект по интеграции энергетического рынка), который является основой этого партнерства, а его цель состоит в поддержке основных направлений политики Евромед в энергетическом секторе. На него ЕС выделил 4,1 млн. евро в 2007-2010 гг. На программу MED-ENEC для повышения эффективности в энергетике и использования солнечной энергии в жилых домах ЕС выделил 4 млн. евро (2006-2009 гг.). Вторая фаза этой программы на 2009-2013 гг. получила от ЕС финансирование в размере 5 млн. евро.¹⁷⁴ Еще одним крупным проектом стал проект по созданию газового рынка Европа – страны Машрика (EAMGM), его финансирование на 2006-2008 гг. составило 6 млн. евро, а основной целью является стимулирование развития рынков газа стран Машрика и их интеграции, она охватывает Египет, Ирак, Иорданию, Ливан, Сирию, Турцию. Второй этап этой программы рассчитан на 2010-2013 гг. и имеет бюджет в 5 млн. евро. На программу MEDREG (Регуляторы энергетического сектора) было выделено 919,2 тыс. евро на 2010-2012 гг.). Она направлена на поддержку сотрудничества между регулируемыми структурами двух регионов и создание современной и эффективной системы регулирования энергетического сектора в южно-средиземноморских странах.¹⁷⁵

Цель программы по созданию рынка электроэнергии Европа – страны Магриба (EMEM, Euro-Magreb Electricity Markets) заключается в интеграции рынка электроэнергии стран Магриба с Евросоюзом. На техническое содействие по гармонизации законодательных и регулирующих основ было выделено 5,6 млн. евро на 2008-2011 гг. Бюджет программы по интеграции рынка электроэнергии (2007-2010 гг.) составил 4,9 млн. евро. Она охватывает Алжир, Марокко и Тунис и направлена на гармонизацию регулирующих и законодательных основ в энергетических секторах этих стран.¹⁷⁶

В декабре 2007 г. в Лимассоле состоялась конференция министров энергетики Евромед, на которой был одобрен План приоритетных действий в этом секторе на 2008-2013 гг. Основные направления этого плана – содействие инвестициям в общую энергетическую инфраструктуру, завершение создания Средиземноморского газового и электроэнергетического кольца, разработка необходимых проектов инфраструктуры. Для газового сектора основными проектами являются создание газопровода между Турцией, Грецией и Италией, Арабского газопровода, завершение строительства газопроводов Medgaz, Galsi и Магриб – Европа, а также транссахарского газопровода из Нигерии через Алжир в Испанию и Италию. Первый этап проекта Medgaz, общей стоимостью более 1 млрд. евро, начал осуществляться в декабре 2008 г. и был завершен в марте 2011 г. Ведущим акционером в консорциуме Medgaz является алжирская нефтегазовая компания Sonatrach (36%), испанские Cepsa, Iberdrola, Endesa (их суммарная доля составляет 52%) и французская Gaz de France (12%).¹⁷⁷ В Плате действий для развития электроэнергетики предусматривается создание связей между электроэнергетическими системами Турции и Греции, Алжира и Испании, Алжира и

¹⁷³ См.: Работаем сообща. Европейская политика соседства. European Commission. Brussels, 2006.

¹⁷⁴ См.: Final Report Part 2 2002-2010 Programme of Priority Actions for the Euro-Mediterranean Energy Partnership. July 2007. European Commission. Brussels, 2007, P. 32.

¹⁷⁵ См.: Final Report Part 2 2002-2010 Programme of Priority Actions for the Euro-Mediterranean Energy Partnership. July 2007. European Commission. Brussels, 2007. P. 33.

¹⁷⁶ Ibid. P. 33.

¹⁷⁷ См. сайт Википедия (<http://www.wikipedia.org/wiki/Medgas>).

Италии, Испании и Марокко, а также усовершенствование связи между электросетями Египта, Ливии, Туниса, Алжира и Марокко и между Египтом, Иорданией, Сирией, Ливаном и Турцией.

Значительная часть из 3,2 млрд. евро, выделенных для сотрудничества Евромед в 2008-2011 гг., пойдет на реализацию приоритетного плана действий в области энергетики. В финансировании энергетических проектов также принимают участие страны-члены ЕС в рамках двусторонних соглашений о сотрудничестве, финансовый инструмент для инвестиций и партнерства (Femip) и ведущие нефтегазовые и энергетические компании европейских стран. Инвестиционный инструмент соседства (NIF), созданный в 2008 г. в основном для финансирования объектов инфраструктуры в области энергетики, одобрил 12 проектов в южно-средиземноморских странах, общий объем их финансирования составит 5 млрд. евро. Четыре проекта связаны с реализацией плана солнечной энергии и других видов возобновляемой энергии, пять проектов – со строительством газопроводов.¹⁷⁸

Основной инициативой нового Союза для Средиземноморья является развитие альтернативных источников энергии, что нашло отражение в средиземноморском плане солнечной энергии. Южно-средиземноморские страны помимо крупных запасов нефти и газа располагают огромными резервами для использования солнечной энергии, что позволило бы снизить загрязнение окружающей среды и зависимость ЕС от невозобновляемого углеводородного сырья. Цель этого плана заключается в развитии электроэнергетики и ее адаптации к изменениям климата. План содержит две дополнительные цели – развитие новых мощностей возобновляемой энергии (по 20 гВт) и обеспечение энергией Южного Средиземноморья к 2020 г. Это позволит создать в будущем общую энергетическую систему Север-Юг и Юг-Юг в районе Средиземноморья. Только в Марокко и Тунисе планируется реализовать 58 проектов по использованию солнечной и ветряной энергии, а в Турции – 21. Общая мощность 150 запланированных планом солнечной энергии проектов должна составить 12 ГВт.¹⁷⁹ План дополнит уже существующие энергетические проекты Евромед, финансируемые ENPI. В рамках плана будут созданы законодательные, регулирующие, экономические, институциональные и организационные основы, а также проводиться исследования по привлечению инвестиций, поддерживаться инициативы по увеличению эффективности электроэнергетики и ее энергосбережения, стимулированию сотрудничества между странами-производителями энергоресурсов и странами-потребителями по всем техническим направлениям.

Для реализации этого проекта необходимы инвестиции объемом в 80 млрд. евро. Средств NIF в размере 745 млн. евро на период 2007-2013 на энергетические, социальные и другие проекты явно недостаточно для такого масштабного проекта.¹⁸⁰ Несмотря на амбициозные планы и цели Барселонской декларации и других инициатив ЕС, сотрудничество Евромед в области энергетики ограничено в первую очередь финансовыми средствами. Фактически реализация энергетических проектов ЕС и стран Южного Средиземноморья началась только в 2001-2002 гг. Это было связано как раз с нехваткой финансовых средств, что естественно при наличии множества проектов и направлений сотрудничества. Другой причиной являлось

¹⁷⁸ См. сайт инструмента европейской политики соседства и партнерства (<http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id>).

¹⁷⁹ См.: Final Report Part 2 2002-2010 Programme of Priority Actions for the Euro-Mediterranean Energy Partnership. July 2007. European Commission. Brussels, 2007. P. 60; Energy and Global Economic Crisis: The Chances for Progress. European Institute of Mediterranean. Barcelona, 2010.

¹⁸⁰ См.: Final Report Part 2 2002-2010 Programme of Priority Actions for the Euro-Mediterranean Energy Partnership. July 2007. European Commission. Brussels, 2007.

недостаточное вовлечение в процесс наиболее важных партнеров, таких как энергетические компании, финансовые институты, и медленная реализация решений, принимаемых на политическом уровне.

Интересы ЕС и южно-средиземноморских стран, среди которых есть чистые экспортеры нефти и газа, импортеры углеводородного сырья и транзитные страны, различаются. ЕС продолжает зависеть от поставок энергосырья из южных стран-партнеров, которые в свою очередь постепенно реализуют требования Евросоюза в области регулирования и либерализации газового и энергетического секторов. Но в ответ на эти действия европейские страны не открывают в полной мере свои рынки для средиземноморских компаний. Фактически это означает существование несбалансированности затрат и выгод партнерства, что затрудняет выполнение основных положений соглашений о сотрудничестве. ЕС вносит свой значительный вклад в создание энергетической инфраструктуры и в интеграцию рынков, но для этого требуется длительное согласование и сложные бюрократические процедуры. В своей энергетической политике Евросоюз основывается на классическом подходе «рынок и институты». Но этот подход не учитывает сильное государственное вмешательство в экономику многих южно-средиземноморских стран, особенно с авторитарными режимами.

Политика Евромед не имеет в энергетической сфере своей институциональной структуры, которая регулировала и определяла бы основные ее приоритеты. Энергетический форум Евромед вряд ли может считаться такой структурой, также как и Римская энергетическая платформа, созданная на конференции министров энергетики в октябре 2004 г. Она должна была стать институтом содействия энергетическому сотрудничеству и выработке рекомендаций, но пока не приступила в полном объеме к осуществлению своих функций.

Многостороннее финансирование региональных программ Евромед в области энергетики в основном направлено на создание трансъевропейской транспортной и энергетической сетей Юг-Юг и Север-Север. Двустороннее финансирование отдельных стран сконцентрировано на эффективности их энергетического сектора и техническом содействии, а также на отдельных специфических для каждой южно-средиземноморской страны программах. Для реализации в Южном Средиземноморье капиталоемких проектов, таких как средиземноморский план солнечной энергии, требуются значительные инвестиции. Грантов ЕС и его стран-членов и льготных низкопроцентных займов ЕИБ явно не хватает, сами страны-партнеры не могут осуществлять крупные капиталовложения в эти проекты и стараются привлекать частные европейские компании и международные финансовые организации. Ряд европейских нефтегазовых компаний участвует в консорциумах по строительству газопроводов совместно с национальными компаниями южно-средиземноморских стран.

В целом приток иностранных прямых инвестиций в средиземноморский регион остается незначительным, в том числе и в энергетические проекты, и составляет не более 3% от общих ПИИ ЕС в третьи страны (см. Глава 2 параграф 1), несмотря на положительную тенденцию их роста с 2004 г. Региональная и субрегиональная интеграция в энергетическом секторе продвигается медленными темпами, хотя некоторые страны Магриба и Машрика имеют значительный потенциал для поставок углеводородного сырья, а также исключительные условия для развития возобновляемой энергии – солнечной, ветряной и использования биомасс. ЕС собирается к 2020 г. увеличить в три раза использование возобновляемой энергии и довести ее до 20% от общего объема используемой энергии.¹⁸¹ Важное значение

¹⁸¹ См. http://www.equipnet.ru/news/power-industry_17487.htm

приобретают проекты по защите окружающей среды из-за роста потребления углеводородного сырья и, в результате этого, загрязнения окружающей среды и изменения климата.

Переход ЕС на возобновляемые источники энергии может быть успешно реализован при том условии, что главным поставщиком альтернативных видов энергии станут страны Северной Африки. Доля возобновляемой энергии в общем энергопотреблении этих стран составляет пока 8%, но предполагается к 2020 г. увеличить ее до 42% в Марокко, 20% в Египте, что позволит в перспективе создать общую энергосеть на основе использования солнечной и ветряной энергии в южно-средиземноморских странах, в том числе и для ее поставок в Евросоюз.¹⁸²

Осенью 2007 г. Еврокомиссия представила на рассмотрение «третий энергетический пакет» (ТЭП) в расчете на ограничение поставок нефти и газа из России и рост пропускной способности транссредиземноморских нефте- и газопроводов и экспорта сжиженного газа в Южную Европу из Северной Африки. Эти законодательные инициативы ЕС были нацелены на ограничение контроля стран-поставщиков за поступлением энергоресурсов в страны-потребители и ограничение долгосрочных контрактов по экспорту и импорту газа с фиксированными ценами (поставки газа в ЕС из России идут в основном по таким контрактам).

Энергетическое направление политики Евромед включает в себя диверсификацию источников энергии, обеспечение ее бесперебойных поставок, что очень важно в условиях взаимозависимости и взаимодополняемости двух регионов. Но для его реализации необходимо привлечение частных инвестиций, которые будут содействовать созданию общего евро-средиземноморского энергетического рынка, конвергенции и гармонизации энергетических политик двух регионов и активизации развития их отношений на двустороннем, региональном и субрегиональном уровнях. Необходимо также учитывать то, что модель развития связей двух регионов на основе старого способа потребления энергии с преобладанием использования углеводородов изжила себя и противоречит требованиям энергетической безопасности и охраны окружающей среды. Поэтому требуется более активное использование альтернативных источников энергии, запасами которых располагают южно-средиземноморские страны (ветряная, солнечная, биомассы и др.), а также их диверсификация для снижения зависимости ЕС от углеводородного сырья. Кроме того надо учитывать и тот факт, что потребности самих южно-средиземноморских стран в энергоресурсах будут расти по мере ускорения их экономического развития и в 2030 г. по некоторым оценкам на них придется 42% всего потребления энергии в районе Средиземноморья.¹⁸³ В настоящее время перспективы энергетического сотрудничества ЕС с южными странами-партнерами и стабильность поставок энергосырья также во многом зависят от развития политической ситуации в североафриканских странах.

3.2. Влияние мирового финансового кризиса на развитие Евро-средиземноморского партнерства

Мировой финансовый кризис, первоначально охвативший финансовые системы развитых стран в 2007-2008 гг., затронул в дальнейшем другие сектора экономики этих стран и оказал различное влияние на экономику стран-партнеров ЕС. Падение объема мировой торговли привело к снижению объемов экспорта

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ См.: Energy and Global Economic Crisis: The Chances for Progress. European Institute of Mediterranean. Barcelona, 2010. P. 9.

развивающихся стран и снижению темпов их экономического роста. Кризис в основном выразился в падении доходов от экспорта, уменьшении притока иностранных прямых инвестиций, снижении переводов трудовых мигрантов и поступлений от туризма. Степень воздействия мирового кризиса и его последствия для стран-партнеров ЕС различались в зависимости от уровня развития их экономики и ее открытости, от их интегрированности в мировую экономику и принятых ими антикризисных мер. Для стимулирования своей экономики развивающиеся страны вынуждены были приспособлять свою денежную и налоговую политику, так как их экономика характеризуется слабым развитием частного сектора, высокими темпами роста безработицы и слабыми стабилизационными механизмами.

Восточные соседи Евросоюза оказались в более сложной экономической и финансовой ситуации, чем южно-средиземноморские страны. Тем не менее, в 2009-2010 гг. кризис затронул практически все страны-партнеры, охваченные европейской политикой соседства. Особенно это отразилось на экспортоориентированных отраслях – промышленности, туризме, строительстве и на переводах трудовых мигрантов, то есть отраслях, занимающих важные позиции в ВВП этих стран. Низкие темпы экономического роста европейских стран, являющихся основным экспортным рынком и рынком для рабочей силы из южных стран-партнеров, падение европейских инвестиций в той или иной степени сказались на экономическом развитии этих стран, это также повлияло на деятельность мелких и средних предприятий из-за ухудшения условий доступа к финансовым ресурсам, на процесс приватизации и рост безработицы, особенно среди молодежи, на проведении социальных реформ.

В 2008-2009 гг. Евросоюз столкнулся со сложностями в реализации политики соседства с южно-средиземноморскими странами. Это было связано со значительными колебаниями цен на продовольствие и нефть, что отразилось на бюджетах этих стран и привело к росту инфляции. Для борьбы с негативными последствиями мирового финансового кризиса национальные правительства южно-средиземноморских стран приняли ряд краткосрочных мер для стимулирования внутреннего спроса, капиталовложений, по гарантированию вкладов в банковских учреждениях и снижению процентных ставок для оживления местных рынков. Антикризисная политика южно-средиземноморских стран была сконцентрирована в основном на внутренних экономических проблемах в определенной степени в ущерб развитию международного сотрудничества, в том числе евро-средиземноморского партнерства.

Южные страны-партнеры были затронуты мировым финансовым кризисом позднее, интенсивность его последствий была ниже, чем в большинстве развивающихся стран. Это было связано с тем, что с 2003 г. темпы экономического роста в этом регионе были достаточно высокими, а основные экономические показатели стабильными, чему способствовало проведение структурных и социально-экономических реформ в докризисный период. Причем экономический рост в этих странах базировался не на инвестировании во внутреннее потребление, а на самом росте внутреннего потребления, диверсификации производства и экспорта этих стран. Кроме того, в начале 2000-х гг. многие южно-средиземноморские страны провели оздоровление государственных финансов и усовершенствовали налоговые системы, что также содействовало их меньшей подверженности кризисным явлениям извне и снижению государственного долга в 2008 г. до 57,5% ВВП (в 2004 г. этот показатель составлял 89%).¹⁸⁴ Положительным

¹⁸⁴ См.: The Impact of the Global Crisis on Neighbouring countries of the EU. Occasional Papers 48. June 2009. European Commission. Brussels, 2009. P. 33.

моментом для южно-средиземноморских стран в докризисный период стало создание в июле 2008 г. Союза для Средиземноморья и значительный прогресс в осуществлении в 2008-2009 гг. планов действий новой политики соседства.

Другими причинами являлись низкая степень открытости финансовых рынков этих стран различным неурядицам в мировом хозяйстве, невысокий уровень развития связей с мировыми финансовыми рынками, слабая интеграция в мировую экономику. То, что считалось слабым моментом и тормозом экономического развития, во время мирового финансового кризиса превратилось в преимущество для южно-средиземноморских стран. Даже Тунис и Турция, наиболее интегрированные в мировую финансовую систему страны, темпы экономического роста которых составляли 6% в 2009-2010 гг., ощутили последствия мирового финансового кризиса позднее и быстрее вышли из кризиса, используя ряд антикризисных мер по финансовому стимулированию, росту инвестиций в инфраструктуру, поддержке малых и средних предприятий и содействию занятости.¹⁸⁵ Такой же набор экономических, финансовых и социальных мер использовался и в других южных странах-партнерах.

По сравнению с другими развивающимися странами южно-средиземноморский регион в 2006-2008 гг. характеризовался достаточно стабильными и высокими темпами роста от 4 до 5% в год, но в 2009 г. они снизились до 3,2%, а по некоторым оценкам составили в 2010 г. от 2,4% до 3%.¹⁸⁶ При этом нефтеэкспортирующие и нефтеимпортирующие южно-средиземноморские страны имели достаточно стабильные темпы роста: нефтедобывающие – из-за роста доходов от нефти и газа и увеличения притока прямых инвестиций из стран Персидского залива в частный сектор, а нефтеимпортирующие – из-за высоких темпов роста в туристической отрасли, в других нетрадиционных для них сферах и активного внутреннего потребления. Однако падение цен на нефть в странах-экспортерах нефти привело во второй половине 2008 г. к снижению государственных доходов, замедлению осуществления инфраструктурных проектов и росту дефицита торгового баланса. Страны-импортеры нефти как Тунис, Марокко, Иордания получили определенные выгоды от дешевой нефти, так как их торговый дефицит снизился.

Достаточно высокие темпы роста в Южном Средиземноморье привели к снижению уровня безработицы с 14,2% в 2000 г. до 13,8% в 2004 г. и 10,9% – в 2009 г., несмотря на отсутствие долгосрочной стратегии в области занятости.¹⁸⁷ Рост занятости в этих странах составлял с 2000 г. примерно 4,5% в год. Но уровень безработицы для молодежи оставался высоким – 21% в 2009 г.¹⁸⁸ Положительные тенденции на рынке труда южно-средиземноморских стран были также связаны со снижением рождаемости, что, в свою очередь, привело к уменьшению темпов прироста рабочей силы примерно на 10% с 1990 г. до 2009 г.¹⁸⁹ Однако экономический спад в некоторых европейских странах, в которые традиционно идет поток трудовых мигрантов из южно-средиземноморских стран, и проведение Евросоюзом единой миграционной политики привело к росту уровня безработицы в

¹⁸⁵ См.: Economic Crisis: Effects on the Mediterranean. The Role of the Euro-Mediterranean Relations Facing the Economic Crisis. European Institute of the Mediterranean. Barcelona, 2009. P. 52; Femise Report on the Euro-Mediterranean Partnership. Mediterranean Partner Countries Facing the Crisis. August 2009. Marseille, 2009. P. 21.

¹⁸⁶ См.: World Economic Outlook. April 2009.

¹⁸⁷ См.: Economic Crisis: Effects on the Mediterranean. The Role of the Euro-Mediterranean Relations Facing the Economic Crisis. European Institute of the Mediterranean. Barcelona, 2009. P. 54.

¹⁸⁸ См.: The Financial Crisis's Impact on Employment in the Mediterranean Region: The Story of Two Costs. European Institute of the Mediterranean. Barcelona, 2010. P. 36, P. 38.

¹⁸⁹ Ibid. P. 36.

2010 г. среди мигрантов, которые в основном сосредоточены в наиболее подверженных рецессии отраслях европейской экономики как строительство. Еще в докризисный период, а именно в 2006 г., уровень безработицы выходцев из североафриканских стран составлял 35,8% во Франции, 36,7% – в Великобритании, 34,3% – в Италии, 34,6% – в Испании и 14,4% – в Германии.¹⁹⁰ Кризис в европейских странах еще больше отразился на уровне безработицы трудовых мигрантов. В результате в 2009 г. произошло снижение переводов трудовых мигрантов из южно-средиземноморских стран в среднем на 5-10% в Тунисе, Египте, Марокко, Иордании, Ливане, что составило почти 4 млрд. долл. (с 34,8 млрд. долл. в 2008 г. до 30,7 млрд. в 2009 г.).¹⁹¹ Значение переводов трудовых мигрантов гораздо важнее для экономического развития южно-средиземноморских стран и их поступлений в иностранной валюте, чем помощь развитию и иностранные прямые инвестиции. Денежные переводы мигрантов составили в 2008 г. 4,5% совокупного ВВП этого региона, а ПИИ – менее 4%.¹⁹²

Кризис также затронул другой важный источник внешних доходов южно-средиземноморских стран, а именно доходы от туризма, на которые приходилось 14% ВВП этого региона в 2008 г. и который являлся важной составной частью экономических отношений ЕС и Южного Средиземноморья. Они снизились с 59,67 млрд. долл. в 2008 г. до 56,7 млрд. долл. в 2009 г., то есть почти на 5%, несмотря на рост числа туристов.¹⁹³ По оценкам экспертов ВТО, туристическая отрасль южно-средиземноморских стран меньше других отраслей была затронута кризисом. Беспорядки и революции в Египте и Тунисе, основных туристических странах Южного Средиземноморья, оказали гораздо более вильное влияние на приток в них туристов, чем финансовый кризис 2008-2009 гг. Кроме того, в большинстве южных стран-партнеров из-за кризиса наблюдался рост дефицита госбюджета, включая нефтеэкспортирующие страны – Алжир и Ливию. В 2008 г. общий дефицит госбюджетов этого региона составил 9,2% ВВП.¹⁹⁴

К основным каналам, через которые кризисные явления в мировой экономике оказывали влияние на южно-средиземноморские страны, относятся также торговля товарами и иностранные прямые инвестиции. Наиболее подверженной мировому финансовому кризису оказалась мировая торговля, объем которой снизился примерно на 4,0% в 2008 г., в то время как в 2004-2007 гг. темпы ее роста составляли 8,6% в год.¹⁹⁵ Падение мировой торговли затронуло все средиземноморские страны, что выразилось в снижении экспортных доходов, особенно в странах Магриба, наиболее зависящих от торговли с Евросоюзом. До кризиса за период с 1995 г. по 2007 г. экспорт стран Евросоюза в Южное

¹⁹⁰ См.: International Labor Migration and Employment in the Arab Region. Thematic Paper. October 2009. ILO. Geneva, 2009, P 8.

¹⁹¹ См.: . Fatiha Talahite. La crise financiere et economique en Mediterranee. Des effets limites ou reportes dans le temps? Observatory of Euro-mediterranean Policies. 17.10.2010. European Commission. Brussels, 2010, сайт проекта Invest in Med, финансируемого Европейской Комиссией и ANIMA (www.invest-in-med.eu).

¹⁹² См.: International Labor Migration and Employment in the Arab Region. Thematic Paper. October 2009. ILO. Geneva, 2009. P. 11.

¹⁹³ См.: Fatiha Talahite. La crise financiere et economique en Mediterranee. Des effets limites ou reportes dans le temps? Observatory of Euro-Mediterranean Policies 17.10.2010. European Commission. Brussels, 2010.

¹⁹⁴ См.: European Economy. The Impact of the Global Crisis on Neighbouring Countries of the EU. Occasional Papers 48. June 2009. European Commission. Brussels, 2009. P. 27.

¹⁹⁵ См.: Femise Report on the Euro-Mediterranean Partnership. Mediterranean Partner Countries Facing the Crisis. August 2009. Marseille, 2009. P.11.

Средиземноморье выросло на 250%.¹⁹⁶ В докризисный период доля южно-средиземноморских стран в европейском импорте оставалась относительно стабильной в 2004-2008 гг. (от 5 до 7,5%), а их доля в европейском экспорте за этот период выросла почти до 9,7%, что привело к росту торгового дефицита этих стран.¹⁹⁷ Но уже в 2009 г. влияние кризиса сказалось на торговле двух регионов: экспорт ЕС в южные страны-партнеры снизился с 131,1 млрд. евро в 2008 г. до 117,04 млрд. в 2009 г., а импорт Евросоюза из этих стран – с 115,9 млрд. евро в 2008 г. до 90,1 млрд. в 2009 г.¹⁹⁸ По некоторым оценкам торговля ЕС со странами Южного Средиземноморья могла бы вырасти в 3-4 раза при более высоком уровне интеграции двух регионов.¹⁹⁹ В других странах, имеющих более диверсифицированные торговые связи, влияние кризиса было менее выражено. Экспортные доходы южно-средиземноморских стран в 2009 г. снизились на 19% из-за падения цен на нефть и сырьевые товары (цена за баррель нефти марки Brent упала со 120 долл. в сентябре 2008 г. до 45 долл. за баррель в мае 2009 г.).²⁰⁰

Наиболее ориентированными на торговлю с ЕС являются страны Магриба, а страны Машрика меньше зависят от торговли с Евросоюзом. Доля ЕС в импорте южно-средиземноморских стран (без Турции) снизилась с 43,9% в 2004 г. до 40,3% в 2008 г. и составила 42,6 % в 2009 г., доля Евросоюза в экспорте этой группы стран уменьшилась с 46,8% в 2004 г. до 39% в 2009 г.²⁰¹ ЕС экспортирует в южно-средиземноморские страны машины и оборудование (до 80% всего экспорта в этот регион), а импортирует углеводородное сырье (22%), текстильную продукцию и с 2006 г. транспортное оборудование, фармацевтические товары и электронику.²⁰² Несбалансированность торговли и слабая интеграция в систему мировых торговых связей отражает недостатки реализации преференциальных соглашений южных стран-партнеров, которые, несмотря на мировой финансовый кризис, продолжают активно реализовывать положения соглашений об ассоциации, включая отмену таможенных тарифов на промышленную продукцию в рамках соглашений о свободной торговле. Либерализация торговли с ЕС привела к тому, что доля торговли в ВВП южно-средиземноморских стран выросла с 38% в 1995 г. до 53% в 2008 г.²⁰³ Переход от соглашений об ассоциации к соглашениям о свободной торговле с ЕС является первым важным шагом на пути к интеграции в мировую экономику.

Экономический кризис оказал значительное влияние на приток иностранных прямых инвестиций во многие страны и регионы. Южно-средиземноморский регион стал привлекательным для иностранных инвестиций с начала 2000-х годов. Его доля

¹⁹⁶ См.: Euro-Mediterranean Trade Integration and Its Relationship to Trade Liberalisation Process. European Institute of the Mediterranean, Barcelona, 2010. P. 110.

¹⁹⁷ См.: Economic Crisis: Effects on the Mediterranean. The Role of the Euro-Mediterranean Relations Facing the Economic Crisis. European Institute of the Mediterranean. Barcelona, 2009. P. 52.

¹⁹⁸ См. <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/>

¹⁹⁹ См. сайт проекта Invest in Med, финансируемого Европейской Комиссией и ANIMA (www.invest-in-med.eu).

²⁰⁰ См.: European Economy. The Impact of the Global Crisis on Neighbouring Countries of the EU. Occasional Papers 48. June 2009. European Commission. Brussels, 2009. P. 35; Euro-Mediterranean Trade Integration and Its Relationship to Trade Liberalisation Process. European Institute of the Mediterranean. Barcelona, 2010. P. 110.

²⁰¹ См.: Economic Integration in the Mediterranean: Beyond the 2010 Free Trade Area. European Institute of the Mediterranean. Barcelona, 2010. P. 74; <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs>.

²⁰² См.: Euro-Mediterranean Trade Integration and Its Relationship to Trade Liberalisation Process. European Institute of the Mediterranean., Barcelona, 2010. P. 110.

²⁰³ См. сайт ЕИБ (www.eib.org/projects/documents/impact_of_the_crisis_for).

в их притоке выросла с 0,8% в 2000 г. до 3,9% в 2009 г.²⁰⁴ Наиболее привлекательными для иностранных прямых инвестиций в 2003-2007 гг. были Египет и Турция, общий объем инвестиций в которых составил соответственно 58,7 млрд. долл. и 70,5 млрд. долл.²⁰⁵ Южно-средиземноморский регион оказался наиболее защищенным от снижения притока инвестиций, который в целом в мире снизился на 35% в 2009 г. по сравнению с 2008 г., а в этих странах – только на 14% и составил 38 млрд. долл. в 2008 г. и 31,72 млрд. долл. в 2009 г.²⁰⁶ Наиболее пострадавшими странами стали Турция, Тунис и Израиль, наиболее глобализированные страны, на которые приходилось более 60% всех иностранных инвестиций в южно-средиземноморский регион в 2007-2008 гг., приток инвестиций в эти три страны снизился более чем на 50%.

Таблица 13. Изменения в поступлениях внешних доходов 10 южно-средиземноморских стран (в млрд. долл. и в %)

Период	ПИИ (данные ANIMA)	Доходы от туризма	Переводы трудовых мигрантов	Доходы от экспорта
2009 к 2008	-6,7 млрд. долл. -14%	-3 млрд. долл. -5%	-4 млрд. долл. -10%	-14 млрд. долл. -10%
2009 к 2006	-32,9 млрд. долл. -50,5%	+14 млрд. долл. +35%	+5,3 млрд. долл. +20%	+33 млрд. долл. +9%

Составлено и рассчитано по: Foreign direct investment and partnerships in the MED countries in 2009. Study № 14. April 2010. ANIMA Investment Network, PP. 11-12; Impact of the crisis for the Mediterranean. 21 May 2009. Rome, ANIMA Investment Network, P. 4; <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/>

Приток ПИИ из Евросоюза в арабские страны Магриба и Машрика, благодаря высокому внутреннему потреблению, практически не изменился. Своего максимального значения в 2000-е гг. приток европейских ПИИ в южные страны-партнеры достиг в 2007 г. и составил 25,3 млрд. евро, затем в 2008 г. он упал до 16,8 млрд., но уже в 2009 г. они начали расти и составили 17,3 млрд. евро.²⁰⁷ На европейские страны приходилось более 41% всех иностранных прямых инвестиций в этот регион в 2008 г., они снова вышли на первое место в этом регионе, обогнав страны Персидского залива.²⁰⁸ В основном европейские инвестиции направлялись в энергетику, строительство и общественные работы.

Кризис привел к уменьшению числа проектов с участием иностранных прямых инвестиций, особенно из стран Персидского залива. Оно снизилось с 456 в начале 2008 г. до 226 в начале 2009 г.²⁰⁹ В основном это снижение коснулось крупных инвестиционных проектов в южно-средиземноморском регионе, кроме энергетических. Если в 2006 г. средние размеры капиталовложений европейских

²⁰⁴ См.: Femise Report on the Euro-Mediterranean Partnership. Mediterranean Partner Countries Facing the Crisis. August 2009. P. 16.

²⁰⁵ См. сайт проекта Invest in Med, финансируемого Европейской Комиссией и ANIMA (www.invest-in-med.eu).

²⁰⁶ См.: Fatiha Talahite. La crise financiere et economique en Mediterranee. Des effets limites ou reportes dans le temps? Observatory of Euro-Mediterranean Policies. 17.10.2010. European Commission. Brussels, 2010. P. 3, www.invest-in-med.eu

²⁰⁷ См. www.anima.coop, www.invest-in-med.eu

²⁰⁸ См.: Fatiha Talahite. La crise financiere en Mediteranee. Des effets limites ou reportes dans le temps? Observatory of Euro-Mediterranean Policy 17.10.2010. European Commission. Brussels, 2010. P. 38; www.invest-in-med.eu

²⁰⁹ См. сайт проекта Invest in Med, финансируемого Европейской Комиссией и ANIMA (www.invest-in-med.eu); Invest in Med Press Release 14/10/2009.

стран в крупные проекты южных стран-партнеров составляли 89 млн. евро, то в 2009 г. их объем снизился до 62,3 млн. евро.²¹⁰ Это было связано со стагнацией основных рынков развитых стран, кризисом ликвидности, нерешенностью проблем окружающей среды и социальной сферы.

В первом квартале 2009 г. наметилась переориентация основного направления европейских ПИИ в южно-средиземноморские страны. На Турцию, Египет и Израиль, по некоторым оценкам, приходится сейчас примерно 1/3 притока ПИИ из стран Евросоюза в этот регион, но в то же время на них пришлось и основное падение притока европейских ПИИ в 2008 г. В 2003-2008 гг. приток ПИИ в Турцию и Египет составил более 50 млрд. евро. На страны Магриба в 2003-2009 гг. приходилось почти 50% всего притока ПИИ, а около 15% – на страны Машрика.²¹¹ В начале 2009 г. почти 30% всех европейских инвестиций приходилось на энергетические проекты (Турция, Алжир, Египет), 15% – на финансовый сектор и 11% на телекоммуникационную отрасль.²¹²

Для европейских стран в кризисный период южно-средиземноморский регион оставался привлекательным из-за того, что страны ЕС столкнулись с рецессией на своем внутреннем рынке, а южные страны-партнеры располагали достаточно конкурентным и емким рынком с низкими издержками производства. Кроме того, южно-средиземноморский регион специализируется на таких отраслях, как туризм, сельское хозяйство, добыча углеводородного сырья, которые представляют собой менее рискованные отрасли для инвестиций во время кризисных явлений. Экономические успехи, стабильный рост ВВП и улучшение инвестиционного климата в южных странах-партнерах сделал их более привлекательными для ЕС, чем восточноевропейские страны.

По оценкам ANIMA Investment Network, общие потери южно-средиземноморских стран из-за падения товарооборота, снижения притока ПИИ, падения доходов от туризма и поступлений от трудовых мигрантов вследствие мирового финансового кризиса составили в 2009 г. почти 100 млрд. долл.²¹³ Поскольку южно-средиземноморские страны представляют собой разнородную группу стран, то и влияние кризиса на них было разным. В экономически более развитых и интегрированных в мировую экономику странах как Турция, Египет, Тунис и Марокко он проявился сильнее, в Сирии, Иордании, Ливане, с малоразвитым финансовым рынком, фиксированным обменным курсом и ограниченным набором бюджетных инструментов – в меньшей степени. Влияние мирового финансового кризиса в Южном Средиземноморье было также связано с тремя основными факторами как степень открытости экономики, товарная структура торговли, привлекательность той или иной страны для иностранных прямых инвестиций. Доля чистого притока ПИИ в ВВП в 10 южно-средиземноморских стран составила в 2008 г. 4,5%: в Тунисе этот показатель был 4,8%, в Египте – 4%, в Иордании и Ливане – 8,5%.²¹⁴

²¹⁰ См. сайт ЕИБ (www.eib.org/projects/documents/impact_of_the_crisis_for_the_mediterranean).

²¹¹ См.: Impact of the crisis for the Mediterranean. 32 may. Rome, ANIMA Investment Network, P. 6 (www.invest-in-med.eu).

²¹² См. www.invest-in-med.eu

²¹³ См. www.eib.org/projects/documents/impact_of_the_crisis_for_the_mediterranean

²¹⁴ См. www.invest-in-med.eu.

Таблица 14. Основные каналы, через которые кризис 2008-2009 гг. оказал влияние на южно-средиземноморские страны (оценка на 2009 г.)

Страны	Товарный экспорт	Товарный импорт	Туризм	Переводы мигрантов	ПИИ
Алжир	-39,64%	+1,7%	----	-17,24%	----
Египет	-28,19%	+2,3%	----	-5-10%	-46,9%
Израиль	-14,13%	0,00%	----	-14,77%	0,99%
Иордания	-10,20%	+2,7%	-8,0%	-5-10%	----
Ливан	+4,99%	+3,26%	----	-12,00%	-15,71%
Марокко	-22,57%	+1,56%	----	-5-10%	----
ПНА	----	----	----	----	----
Сирия	-16,07%	+6,39%	+7,98%	+5,01%	+4,49%
Тунис	-25,39%	0,00%	----	-5-10%	----
Турция	-25,21%	+0,10%	----	-7,69%	----

Составлено по: Femise Report on the Euro-Mediterranean Partnership Mediterranean Partner Countries Facing the Crisis. August 2009. Marseille, 2009. P. 12.

Для преодоления последствий кризиса большинство южно-средиземноморских стран используют различные программы и структурные стратегии как для частного, так и для государственного секторов и для поддержания высокого уровня внутреннего потребления. Государство в этом регионе обеспечивает нормальное функционирование частного сектора и осуществляет ряд проектов для мобилизации рыночных сил, стимулирования деятельности малых и средних предприятий, которые создают значительное число новых рабочих мест в этих странах. Решение проблемы занятости поможет избежать социальных конфликтов подобных греческому. Для этого южно-средиземноморским странам необходимы не только высокие темпы роста, но и высокая инвестиционная активность, когда отношение инвестиций к ВВП должно быть не менее 20%.²¹⁵

Как правило, малый и средний бизнес менее подвержен кризисам, чем крупные компании и транснациональные корпорации. Ему для нормальной деятельности необходимы небольшие по объему иностранные инвестиции – примерно 10 млн. евро для одного проекта в странах Магриба и почти 20 млн. евро в странах Машрика. По оценкам Всемирного Банка (Report Doing Business 2010) южно-средиземноморские страны относятся к странам, где в 2009 г. наиболее активно проводились реформы и рост ВВП в 2011 г. ожидается в пределах от 5 до 7%.²¹⁶

Южно-средиземноморский регион, учитывая уроки последнего финансового и экономического кризиса, должен стать промежуточным стабильным производителем, специализирующимся на низко- и средне-технологичных отраслях, таких как продовольственная продукция, текстиль, одежда, обувь, мебель, автомобили, несложное оборудование, в которых преобладают мелкие и средние предприятия. Этот регион не может конкурировать с Китаем в области низких издержек производства или же с более развитыми странами, так как промышленность южных стран- партнеров не отличается высокой технологичностью и интегрированностью в мировую экономику, за исключением Турции и Израиля и отдельных экономических зон в странах Магриба и Египте.

Удобное географическое положение Южного Средиземноморья, имеющего выход к важным морским путям, также может придать более важное значение этому региону в качестве евро-африканского центра перевозок углеводородного и

²¹⁵ См.: The Financial Crisis's Impact on Employment in the Mediterranean Region: The Story of Two Costs. European Institute of the Mediterranean. Barcelona, 2010. P. 110.

²¹⁶ См. сайт ЕИБ (www.eib.org/projects/documents/impact_of_the+crisis_for_the_mediterranean).

минерального сырья, сельскохозяйственной и рыбной продукции. Этому будет способствовать осуществление крупных инфраструктурных проектов по созданию транспортных сетей, усовершенствование и реконструкция важных средиземноморских морских портов, развитие телекоммуникаций и создание технологических парков с помощью региональных и международных инвесторов, в первую очередь европейских. На конференции министров иностранных дел Евромед в декабре 2009 г. в Брюсселе был принят план действий, проект которого был разработан на Лиссабонской конференции 2007 г. В основе этого плана, к осуществлению которого намечено приступить в конце 2010 г., лежат конкретные меры по усилению экономической интеграции двух регионов, замене соглашений об ассоциации более широкими соглашениями о свободной торговле, по росту евро-средиземноморской торговли и инвестиций, созданию механизмов улучшения конкурентоспособности средиземноморских фирм. Новый проект Евросоюза – Союз для Средиземноморья – должен придать новый импульс развитию партнерства Евромед, которое в условиях кризиса нуждается в экономической и политической поддержке, интеграции двух регионов и дальнейшем укреплении сотрудничества.

3.3. Перспективы средиземноморской политики Евросоюза

Создание Союза для Средиземноморья стало третьей по счету инициативой ЕС, направленной на корректировку отношений двух регионов, которые постепенно стали «выдыхаться» несмотря на использование новых механизмов и инструментов сотрудничества. Новый союз продолжил реализацию многостороннего формата партнерства двух регионов в рамках Барселонской декларации, направленного на региональное сотрудничество в форме проектов, стимулирующих интеграцию. Двусторонние отношения ЕС с южно-средиземноморскими странами остались в компетенции европейской политики соседства.

В основе постоянного пересмотра основных приоритетов всей средиземноморской стратегии ЕС лежал ряд причин, важнейшими из них были неэффективность политики в целом и неудачи отдельных ее направлений. Это было связано и с тем, что цели средиземноморской стратегии Евросоюза оставались прежними – торговля, обеспечение поставок важного энергетического сырья и оказание помощи, а интеграция и уменьшение разницы в уровнях развития стояли на втором месте. Поэтому неудачи Барселонского процесса были замаскированы введением новой политики соседства, а стагнация последней – новым Союзом. Модель отношений не менялась, в ее основе продолжал оставаться патерналистический подход с элементами неокOLONИализма, но адаптированный к меняющимся условиям в ЕС и южно-средиземноморских странах.

Лиссабонский договор 2007 г. внес свои коррективы в осуществление внешнеполитической деятельности Евросоюза в виде модели многостороннего подхода, которая рассматривает евро-средиземноморское пространство как единый регион в экономическом, политическом и социальном плане. В Лиссабонском договоре были намечены важные изменения в общеевропейской внешней политике. К ним относится создание Высшего представителя по иностранным делам и политики безопасности, который, фактически, является европейским министром иностранных дел. Роль представительств Еврокомиссии в третьих странах также возросла, они превратились в посольства Евросоюза. В контексте создания Союза для Средиземноморья Лиссабонский договор является новым этапом в процессе интеграции двух регионов. То есть политика европейского соседства, сконцентрированная в основном на двусторонних отношениях с каждой южно-средиземноморской страной, сосуществует в настоящее время с многосторонней

системой отношений в рамках нового Союза со своими наднациональными институциональными структурами, как постоянный Секретариат и институт сопредседательства. Еврокомиссия в рамках Союза играет, как и прежде, ведущую роль в реализации двусторонних отношений с южными странами-партнерами, но в сотрудничестве с Секретариатом Союза.

В 2009-2010 гг. осуществлению целей Союза для Средиземноморья препятствовали продолжающийся, а точнее практически не прекращающийся, арабо-израильский конфликт и мировой финансовый и экономический кризис, который затронул в первую очередь европейские страны и в меньшей степени Южное Средиземноморье. Страны Евросоюза были вынуждены придерживаться рестриктивной бюджетной политики, что, безусловно, сказалось на развитии сотрудничества Евромед. Кроме того, в ЕС до сих пор сохраняется противостояние между европейскими государствами, отстаивающими свой суверенитет при проведении независимой внешней политики с учетом своих национальных интересов, и наднациональными институтами, и европейская политика в отношении Южного Средиземноморья не является исключением. Двусторонний формат отношений с третьими странами всегда рассматривался ЕС и его странами-членами как наиболее выгодный. Излишняя увлеченность Евросоюза созданием громоздких институциональных структур также тормозила процесс принятия решений по проектам и программам и делала его непрозрачным.

Результаты реализации Барселонского процесса и политики соседства во многом определили и перспективы развития двух регионов. Сочетание многостороннего, двустороннего и одностороннего измерений Евромед представляло собой довольно сложную модель отношений, в которой основная ответственность за социально-экономическое развитие стран-партнеров лежала на ЕС. Южно-средиземноморские страны не могли и не хотели самостоятельно решать свои политические и экономические проблемы, рассчитывая на помощь Евросоюза и международных финансовых организаций. Отсутствие общих целей и внутрирегиональной интеграции не позволили этим странам действовать в качестве единого блока, более реальным и выгодным им представлялось развитие двусторонних отношений с ЕС и отдельными странами-членами.

Создание нового Союза привело к определенным изменениям в системе функционирования партнерства Евромед. Фактически Союз является продолжением Барселонского процесса, но в его многостороннем измерении, и дополнением к системе двусторонних связей. Акцент на двусторонние отношения двух регионов в политике соседства был связан со сложностями развития внутрирегиональной интеграции Юг-Юг в рамках партнерства и с более активным развитием сотрудничества ЕС с отдельными странами-партнерами. Самым успешным примером внутрирегиональной интеграции, несмотря на определенные трудности, было создание Союза Арабского Магриба. Проект большой Арабской зоны свободной торговли был ограничен торговлей товарами, а либерализация услуг и инвестиций не была предусмотрена, что ограничивает его положительный результат. Другое соглашение – Агадирское, можно считать лишь небольшим шагом на пути экономической и социальной интеграции стран Южного Средиземноморья, так как оно охватывает всего 4 страны.

Союз для Средиземноморья является своего рода многосторонним проектом сотрудничества, сконцентрированным на реализации нескольких крупных проектов с использованием займов ЕИБ и других международных финансовых организаций. Поэтому при осуществлении проектов нового Союза не всегда ясно, кто является «руководителем» проекта, с кем в первую очередь вести переговоры и согласовывать проекты. Если Еврокомиссии будет отведена в Союзе для

Средиземноморья такая же роль, как и в политике соседства, реализация и финансирование многостороннего формата отношений Евромед будет более ясным и конкретным.

Новая инициатива ЕС также означает перегруппировку сил в рамках партнерства, так как южно-средиземноморские страны фактически получили равные права при реализации партнерства Евромед, что является положительным для них моментом. В рамках нового Союза определилась также тенденция к замене принципа обусловленности, являющегося одним из основных отличий Барселонского процесса, на принцип «позитивной обусловленности». Но остался дифференцированный подход к отношениям с отдельными странами.

Основные многосторонние региональные проекты в Южном Средиземноморье сосредоточены в области инфраструктуры, развитии альтернативных источников энергии, решении проблем загрязнения в районе Средиземноморья, поддержки малого и среднего бизнеса, что должно оказать большое влияние на экономическое развитие южных стран, стимулировать передвижение товаров и людей и усиление интеграции двух регионов. Кроме того, Союз для Средиземноморья функционирует в более широком формате, чем партнерство Евромед, в него также входят балканские страны (Хорватия, Босния и Герцеговина, Черногория и Албания), а также Монако и Мавритания.

Первоочередная ориентация Союза для Средиземноморья на региональные проекты должна привести к интеграции двух регионов, а основными его инструментами помимо экономического и финансового содействия продолжает оставаться проект Евро-средиземноморской зоны свободной торговли, который будет осуществлен не в 2010 г., как планировалось, а в более поздние сроки из-за незавершенности процесса либерализации торговли сельскохозяйственной продукцией и в сфере услуг. Она идет поэтапно и асимметрично, несмотря на предусмотренный в соглашениях об ассоциации и свободной торговле принцип взаимности. После подписания в 2004 г. в Стамбуле протокола по либерализации торговли в сфере услуг, которая составляет всего 5% евро-средиземноморской торговли, Евросоюз продолжает отказываться от уступок со своей стороны в такой сфере, как временное передвижение рабочей силы, что представляет для южных стран-партнеров значительное преимущество с учетом высокого уровня безработицы в этом регионе.²¹⁷

Интеграционные процессы в ЕС не закончились в 1993 г., когда был создан общий рынок. Важным направлением стало внешнее измерение общего европейского рынка и стремление ЕС перенести его принципы в условиях глобализации на третьи страны, в данном случае на южно-средиземноморские. Со своей стороны южные страны-партнеры хотят интегрироваться в единый европейский рынок с тем, чтобы получить максимальные выгоды от интеграции с ЕС. Пока лишь их вертикальную интеграцию с Евросоюзом можно считать реальной с учетом либерализации движения товаров, услуг, капиталов, и в меньшей степени людей. Она находится в процессе осуществления, так как во многом зависит от горизонтальной внутрирегиональной интеграции, которая продвигается медленно, и скорее всего интеграция двух регионов займет больше времени, чем осуществление самого проекта единой Европы.

Двусторонние евро-средиземноморские соглашения о свободной торговле в том виде, в каком они были заключены, представляют собой форму экономической интеграции между неравноправными партнерами, но с учетом уровня их развития. Несмотря на общую направленность партнерства Евромед на обеспечение

²¹⁷ См.: Economic Integration in the Mediterranean: Beyond the 2010 Free Trade Area. European Institute of the Mediterranean. Barcelona, 2010. P. 74.

процветания двух регионов, очевидно то, что каждый из них преследует свои различные цели. Южно-средиземноморские страны рассчитывают на более значительные для себя выгоды от соглашений о свободной торговле: как, например, реструктурировать свою малоэффективную промышленность путем снижения издержек и увеличения конкурентоспособности после отмены различных торговых ограничений. Но эти изменения могут проявиться не в ближайшем будущем, а в долгосрочной перспективе. В свою очередь, Евросоюз постоянно требовал и требует значительных уступок со стороны южных стран-партнеров, но сам неохотно идет на уступки со своей стороны, что не способствует активизации развития отношений Евромед и тормозит интеграцию двух регионов.

Соглашение ЕС с Марокко о «статусе продвинутого партнерства» отражает необходимость нового подхода ЕС к реализации зоны свободной торговли со своими южными партнерами, а именно – «всеобъемлющей зоны свободной торговли», цель которой состоит не только в отмене тарифных ограничений и либерализации торговли промышленными и сельскохозяйственными товарами и продукцией сферы услуг, но и более глубокой интеграции южных стран в единый европейский рынок. Новый подход нашел свое отражение в «Дорожной карте» о создании зоны свободной торговли, одобренной на 8-й евро-средиземноморской конференции министров торговли Евромед в декабре 2009 г. (см. глава 2, параграф 2).

Важной целью средиземноморской политики ЕС является модернизация южных стран-партнеров, привлечение инвестиций, решение проблем занятости и достижение прогресса в целом, но необходимо учитывать, что большинство правительств этих стран пытается сохранить в первую очередь свою власть, а не реформировать свои социально-экономические системы. Кроме того, партнерство Евромед охватывает различные в политическом, культурном и экономическом плане субрегионы, на которые делится Южное и Восточное Средиземноморье, представляющее собой гетерогенный регион, поэтому им не всегда подходит единая средиземноморская политика ЕС, «устраивающая всех».

Пока сложно оценить эффективность деятельности нового Союза и всего партнерства Евромед в условиях кризиса и периодически возникающих противоречий в рядах южно-средиземноморских партнеров, особенно между Израилем и большинством арабских стран. Но уже сейчас ясно, что трудно будет создать реальный Средиземноморский союз, в который входят страны, не имеющие дипломатических отношений между собой. Революции в Тунисе и Египте, больше похожие на военные перевороты, и беспорядки и волнения в других странах также поставили под сомнение эффективность всей системы отношений двух регионов, так как ЕС, судя по его запоздалой реакции на эти события, фактически «просмотрел» возможность социальных взрывов в своих странах-партнерах. Поэтому осуществление первой основной цели нового Союза, Барселонского процесса и политики соседства, а именно: формирование зоны мира и стабильности в Южном Средиземноморье и «круга дружественных стран» во многом будет зависеть от результатов выборов в Египте и Тунисе и развития событий в Ливии и других странах Южного Средиземноморья.

В течение 15 лет ЕС в рамках Барселонского процесса, а затем политики соседства, предпринимал значительные усилия по проведению демократических преобразований в южно-средиземноморских странах с помощью меняющихся подходов и различных механизмов, включая увеличение финансирования. С другой стороны ЕС продолжал сотрудничать с авторитарными режимами в этом регионе, которые рассматривал как гарантов стабильности, сдерживающих распространение исламизма и экстремизма, то есть фактически Евросоюз придерживался политики двойных стандартов в этом регионе. Для ЕС политическая безопасность в Южном

Средиземноморье была тесно связана с поддержкой этих режимов. Отказ от свободных выборов в этих странах означал новый виток в развитии авторитаризма. Но на первое место ЕС всегда ставил стабильность и безопасность, а не проведение политических реформ.

Демократический эксперимент в Алжире в конце 80-х – начале 90-х гг., когда в ходе свободных выборов в органы местной власти в 1991 г. победил Фронт исламского спасения, фактически привел к началу гражданской войны, которая была подавлена алжирскими военными с молчаливого одобрения международного сообщества. Недальновидность политики Евросоюза в этом регионе заключалась и в том, поддерживая дискредитировавшие себя авторитарные режимы, ЕС не смог установить связи с оппозиционными партиями и движениями в этих странах.

Неравноправная торговая практика и разворовывание представителями элиты и коррупционными властными структурами средств, выделяемых ЕС на осуществление реформ, а также высокий уровень безработицы среди молодежи привели к неравноправному распределению ресурсов и маргинализации большей части населения, особенно в странах Магриба. Это явилось одной из причин тунисской революции, которая привела к эффекту «домино» в других южно-средиземноморских странах.

Все попытки ЕС ускорить проведение демократических реформ были основаны на экономических преобразованиях, приносящих выгоду не только странам-партнерам, но и ЕС (создание зоны свободной торговли, усиление внутрорегиональной интеграции, увеличение роли частного сектора, увеличение занятости для сдерживания потока миграции, институционально-правовые реформы и др.). Именно на этом была построена вся модель отношений Евромед: ускорение экономического развития должно привести к демократическим преобразованиям в южно-средиземноморских странах несмотря на наличие там тоталитарных режимов. В этом состояла одна из ошибок внешней политики ЕС в этом регионе, которая выявила неэффективность этой модели, основанной на теории модернизации.

Примером противоречий и сложностей в европейской внешней политике является развитие отношений ЕС с Тунисом, первой южно-средиземноморской страной, подписавшей соглашение об ассоциации с ЕС в 1995 г., и до 2011 г. являвшейся «образцом» отношений партнерства Евромед. Макроэкономические показатели Туниса были одними из самых лучших в Северной Африке, на средний класс приходилось более 2/3 населения этой страны.²¹⁸ Он достиг значительных успехов в модернизации экономики и социальной сферы, а также в области образования и здравоохранения. Более 60% импорта Туниса идет из ЕС, на который приходится в свою очередь 70-80% общего экспорта страны.²¹⁹ В рамках программы MEDA (1995-2006 гг.) он получил почти 1 млрд. евро на различные программы и проекты, а на период 2007-2013 гг. в рамках политики соседства Тунису дополнительно было выделено 300 млн. евро на улучшение управления проведением реформ для ускорения экономического роста и борьбы с безработицей.²²⁰ Тунис также стал первой страной в этом регионе, где произошла революция против авторитарного режима, которая привела к волнениям в других арабских странах и к дестабилизации обстановки в регионе.

Еще в 2010 г. ЕС начал переговоры с Тунисом о новом плане действий на 2011-2016 гг., а вопрос о получении статуса «продвинутой страны», который имеет в

²¹⁸ См.: Частный и государственный сектор в условиях либерализации тунисской экономики. Ближний Восток и современность (сборник статей). Институт изучения Израиля и Ближнего Востока. М., 2003. С. 467.

²¹⁹ См. <http://eu-med.blogspot.com>

²²⁰ См. <http://www.europeanvoice.com/article/2011/february/the-sudden-co...>

настоящее время только Марокко и который представляет собой что-то среднее между ассоциированным членством и возможностью стать кандидатом на вступление в Евросоюз, стал обсуждаться с Евросоюзом еще в ноябре 2008 г. Но эти договоренности могут быть подписаны только с легитимным правительством. В настоящее время ЕС обеспокоен результатами будущих выборов в Тунисе, назначенных на 24 июля 2011 г., а в Египте – на осень этого года. Они могут привести к усилению влияния исламистских группировок в политической жизни этих стран, что приведет к политической дестабилизации и росту миграции из североафриканских стран, поставит под угрозу поставки энергосырья, как это было в случае с Ливией.

До 2011 г. Ливия занимала первое место по разведанным запасам нефти и третье место в Африке по производству нефти и являлась важным поставщиком нефти и газа в Евросоюз (85% всей добываемой там нефти шло на экспорт в ЕС). Основным покупателем ливийской нефти и газа были Италия и Испания: на Италию приходилось более 30% всех поставок ливийской нефти в ЕС, а поставки газа из Ливии по газопроводу Greenstream составляли 13% от потребляемого страной газа, доля Ливии в экспорте нефти Испанией составляла 13%.²²¹ Итальянская компания ENI участвовала в разработке нефтяных месторождений в Ливии, но из-за военных действий вынуждена была эвакуировать свой персонал и временно прекратить там свою деятельность, как и другие европейские компании (французская Total, английская BP, испанские Repsol и Iberdrola, немецкая Wintershall, норвежская Statoil и др.). Английская компания BP заключила контракт на добычу нефти на шельфе Ливии на сумму 900 млн. долл., но так и не приступила к его реализации.²²² А российский «Газпром» вынужден был аннулировать контракт с итальянской ENI на совместное участие в нефтяном проекте Elephant.

Экспорт нефти из Ливии практически прекратился из-за повреждений нефтегазовой инфраструктуры в результате бомбовых ударов стран НАТО и военных действий, а также введения международных санкций против Ливии. Это привело к сокращению ее поставок энергосырья в ЕС, убыткам иностранных нефтегазовых компаний и повышению цен на нефть, что оказало негативное влияние на экономику стран ЕС. События в Ливии еще раз продемонстрировали отсутствие единства внутри Евросоюза по основным внешнеполитическим вопросам: Франция, Италия, Великобритания поддержали резолюцию ООН по введению беспилотной зоны над Ливией, а Германия воздержалась.

Еще одним результатом нестабильности в Северной Африке стал неконтролируемый приток мигрантов в Италию. Их число превысило 25 тыс. человек, в основном они направлялись на итальянский остров Лампедуза. Лишь небольшая часть из них являются беженцами, остальные мигранты – это франкоговорящая молодежь из Туниса, которая отправилась в Европу в поисках работы. Для урегулирования ситуации Италия пошла на переговоры с Тунисом, который в обмен на усиление контроля над своими морскими границами и потоком беженцев, потребовал от Италии финансирование образовательных программ и кредит в размере 150 млн. евро. Италия была вынуждена согласиться на эти условия, хотя подобные кредиты практически никогда не возвращаются. Она также пообещала возвращающимся домой тунисцам выделить небольшие дотации на открытие своего малого бизнеса.²²³

²²¹ См. <http://www.eurobusiness.com/news-eu/libya-politics-oil.8t9>; The Christian Science Monitor. 23 February. 2011.

²²² См. <http://www.inosmi.ru/europe>

²²³ См. <http://europa.eu/news>

Евросоюз еще в апреле 2010 г. одобрил новую Программу региональной защиты (RPP) для укрепления сотрудничества с Ливией, Тунисом и Египтом в области миграции и проблем беженцев. Ее финансирование должно составить 3,6 млн. евро, но этих средств явно недостаточно с учетом событий 2011 г. и массового наплыва беженцев в ЕС, поэтому на долгосрочную перспективу Евросоюз планирует принять ряд дополнительных программ по созданию новых рабочих мест в североафриканских странах для потенциальных иммигрантов, с тем, чтобы они были обеспечены работой у себя на родине.

Определенную опасность для ЕС представляют более 700 тыс. ливийцев, покинувших страну и находящихся сейчас в лагерях беженцев в Тунисе и Египте.²²⁴ В мае 2009 г. Италия и Ливия подписали соглашение о дружбе, партнерстве и сотрудничестве, которое позволило резко сократить приток нелегальных мигрантов, в основном транзитных из стран южнее Сахары. В 2010 г. между Евросоюзом и Ливией было также подписано совместное соглашение на 2011-2013 гг. о контроле над миграцией, на реализацию которого Евросоюз собирался выделить 50 млн. евро.²²⁵ Выполнение соглашения с Италией привело к резкому сокращению нелегальной миграции из Ливии. В нынешней ситуации ее приток резко увеличится и превратится в острейшую проблему для ЕС после финансового кризиса, если не произойдет политическая и экономическая стабилизация в Северной Африке.

После визита К. Эштон в Египет и Тунис в феврале 2011 г. ЕС обещал до 2013 г. предоставить Тунису финансовую помощь в размере 258 млн. евро, 60 млн. – на минимизацию негативных последствий переходного периода и от 15 до 25 млн. евро – на реформу судебной системы. Египет должен получить от ЕС на финансирование проектов Евромед 450 млн. евро в 2011-2013 гг., ЕС обещал также выделить ему из собственных фондов и по линии ЕИБ дополнительные средства на поддержку перехода к демократии, построение гражданского общества и подготовку выборов. В целом ЕС и ЕИБ планируют выделить еще 1 млрд. евро для стабилизации обстановки и проведения реформ в странах Северной Африки.²²⁶

Италия и Франция в связи с наплывом беженцев выступили с инициативой пересмотреть положения Шенгенского соглашения и ввести временный пограничный контроль внутри Шенгенской зоны для контроля над нелегальной миграцией, против чего выступили депутаты Европарламента. Подобные предложения означают возврат от общей миграционной политики ЕС к идее «каждый за себя» и превращению Европы в крепость, что свидетельствует о возрастании противоречий между общеевропейскими ценностями и национальными интересами отдельных европейских стран и ставит под вопрос многосторонний подход Евросоюза во внешней политике. Так, Германия отказалась принимать у себя новых мигрантов и беженцев, ряд других стран-членов ЕС также выступили за ограничение притока мигрантов. Это во многом объясняется отказом Франции, Германии и Нидерландов от политики «мультикультурализма», и обострением противоречий по вопросам приема мигрантов между северными и южными странами Евросоюза. Более эффективным средством в рамках общей миграционной политики стало бы введение фиксированных квот, выдача временного вида на жительство (green card), а также краткосрочных разрешений на работу для мигрантов.

Осуществление второй основной цели Союза и партнерства Евромед в целом – создание зоны экономического процветания в этом регионе, основанной на экономической интеграции с помощью Евро-средиземноморской зоны свободной торговли, должно принести свои положительные результаты, в том числе и после

²²⁴ См. <http://www.euractiv.com/en/east-mediterranean/voice-exit-revolution-migration-arab-world-anal...>

²²⁵ Ibid.

²²⁶ См. http://www.europa-eu-un.org/articles/en/articles_10924_en.htm

реализации многосторонних проектов нового Союза. Реализация многосторонних региональных проектов нового Союза идет достаточно медленно из-за нехватки средств у стран Евросоюза в период нынешнего экономического и финансового кризиса и политической нестабильности в регионе. Общее число проектов составляет почти 230, они финансируются ЕИБ через евро-средиземноморский инвестиционный инструмент партнерства (Femip) и инструменты европейской политики соседства с привлечением международных, государственных и частных фондов, включая фонды богатых нефтедобывающих стран Персидского залива, займов ЕИБ и Всемирного банка. На международные частные фонды приходится до 70% всех средств, направленных на проекты нового Союза по использованию возобновляемых источников энергии, так как государственные финансовые организации южно-средиземноморских стран не в состоянии осуществлять такие масштабные проекты.²²⁷

Официальный перенос, а на деле отмена второго саммита глав государств и правительств, входящих в Союз для Средиземноморья стран, с 7 июня 2010 г. сначала на ноябрь этого же года, а затем на неопределенные сроки, также как и перенос встречи министров иностранных дел стран Евромед, свидетельствуют об определенных сложностях реализации новой инициативы ЕС не только бюрократического порядка, но и означают попытку избежать решения основных политических проблем южных стран-партнеров, переживающих нелегкий период. Январские события 2011 г. в Тунисе показали, что даже в одной из самых развитых стран-партнеров ЕС, политика и экономика тесно переплетены и могут привести к неожиданным кризисным явлениям, особенно в странах с авторитарным режимом и коррупцией.

Барселонский процесс и последующие инициативы ЕС привели к созданию большого числа эффективных структур для поддержания политического диалога с южными странами-партнерами, причем на различных уровнях. Недавно созданный Секретариат нового Союза со штатом в 15 человек пока только приступил к своей деятельности, в то время как Еврокомиссия имеет большой опыт последовательной реализации политических и экономических целей Евромед, пусть иногда и не в полном объеме. Пока также не видны результаты перехода к многостороннему партнерству и принципам «равноправного участия» южно-средиземноморских стран в выполнении основных целей Союза. Двусторонние отношения между ними и странами-членами ЕС продолжают развиваться более активно, чем многостороннее сотрудничество. Для многих стран Евросоюза проблемы миграции из Южного Средиземноморья, обеспеченность энергоносителями и сырьем, борьба с угрозой терроризма важнее, чем для Евросоюза в целом.

Евросоюз в своей средиземноморской политике и реализации отношений партнерства использует политический диалог со странами Южного Средиземноморья, экономическое и социально-культурное сотрудничество. Но все эти инструменты основываются на экономических уступках стран-партнеров и ограничивают их возможности участвовать в разработке проектов и программ для своих собственных нужд, то есть отношения двух регионов продолжают контролироваться и определяться ЕС. Неудачи партнерства Евромед в южно-средиземноморском регионе проявились на двух уровнях. Во-первых, постоянно игнорировалось нарушение прав человека авторитарными режимами некоторых стран-партнеров и проведение демократических политических реформ, а акцент делался в основном на обеспечение безопасности ЕС в этом регионе. Во-вторых,

²²⁷ См.: Union for the Mediterranean: Projects for the Future. European Institute of the Mediterranean. January 2010. Barcelona, 2010. P. 34.

уровень взаимодействия между экономикой и политикой в этом регионе был явно недооценен Евросоюзом.

Отсутствие общего видения основных проблем Евромед привело к росту фрагментации отношений между ЕС и южными странами-партнерами, поэтому интеграция Юг-Юг и Север-Юг в этом регионе развивается медленными темпами. Необходимо учитывать и то, что до создания нового Союза европейская политика в Южном Средиземноморье фактически являлась продолжением и дополнением политики ЕС в Восточной Европе, более важном для Евросоюза партнере. Только после расширения ЕС на восток в 2004 г. Европейская группировка сначала разработала новую политику соседства в отношении восточно-европейских стран, не являющихся ее членами, а затем распространила политику соседства и на свои южные страны-партнеры, таким образом, соединив две разных во всех отношениях группы стран в рамках одной политики. Отличием Союза для Средиземноморья является то, что он представляет собой отдельную европейскую инициативу, никак не связанную с политикой ЕС в Восточной Европе. Однако Союз для Средиземноморья вряд ли сможет стать более эффективной системой отношений, чем европейская политика соседства, базирующаяся на преобладании национальных интересов Европы и Южного Средиземноморья и направленная на реформирование политических и экономических систем южно-средиземноморских стран в рамках двустороннего формата отношений.

Внутрирегиональная интеграция южных стран-партнеров с учетом приоритетного значения двусторонних отношений в системе Евромед не сможет развиваться более активно даже при возросшей роли многостороннего направления и новых крупных региональных и субрегиональных проектов нового Союза. Возросшее до 44 число участвующих в Союзе стран приведет к тому, что трудней будет координировать сотрудничество между таким количеством стран и увеличится риск «размывания» самой системы отношений партнерства Евромед, как это произошло с системой взаимосвязей ЕС и странами Африки, бассейнов Карибского моря и Тихого океана (АКТ). С такой же проблемой столкнулся Евросоюз после своего последнего расширения на восток.

В Союзе для Средиземноморья также явно просматривается идея создания нового «буферного» торгово-экономического и политического союза, ущемляющего и интересы России, которая активно развивает энергетическое сотрудничество с Турцией, Болгарией, Грецией и другими странами средиземноморского региона. Но, как показали последние события в Южном Средиземноморье, ставка ЕС на увеличение импорта энергосырья из этого региона не оправдала себя.

Нестабильность в Южном Средиземноморье стала своего рода тестом для единой внешней политики ЕС, который прореагировал с опозданием на события в Тунисе и Египте. Сначала Франция Германия и Великобритания опубликовали 29 января 2011 г. совместное заявление о ситуации в Египте. Только 4 февраля реакцией 27 стран ЕС и его Верховного представителя по иностранным делам и политики безопасности К. Эштон стало стандартное заявление о поддержке переходного процесса к демократии в Египте и Тунисе и необходимости преобразований в этих странах. Ведущую роль в формировании единого подхода ЕС к событиям в южно-средиземноморских странах, которые преподносились Евросоюзом как «круг дружественных соседних стран», сыграла «большая пятерка» (Германия, Франция, Италия, Испания, Великобритания), а не в Брюссель в лице своего внешнеполитического руководителя.

Возникший в отношениях двух регионов кризис, подтолкнул ЕС к пересмотру основных положений своей стратегии в Южном Средиземноморье. 11 марта 2011 г. на чрезвычайном саммите ЕС в Брюсселе Еврокомиссией был представлен проект

«Партнерство для демократии и общего процветания в Южном Средиземноморье».²²⁸ В нем в очередной раз повторялись все те же направления сотрудничества: ускорение политических и экономических реформ, поддержка демократических преобразований в Египте и Тунисе, оказание финансовой и технической помощи в рамках политики соседства (пока ее объемы не пересматривались в сторону увеличения). Новым моментом стала готовность ЕС пересмотреть цели Союза для Средиземноморья, в котором не предусматривались демократизация и обеспечение стабильности, так как они были направлены на многостороннее сотрудничество в области создания инфраструктуры и развитие новых источников энергии. Эти изменения могут размыть основные цели Союза, связанные с ускорением региональной интеграции.

Еврокомиссия также обещала внести значительные изменения и в европейскую политику соседства, так как «события в Северной Африке показали ее неэффективность».²²⁹ В основе пересмотра ENP лежат две идеи: более «позитивная обусловленность» и более дифференцированный подход к южно-средиземноморским странам при распределении средств. Качественно новая и более «смелая» стратегия должна быть представлена на рассмотрение ЕС в мае 2011 г. «Позитивная обусловленность» будет означать выделение помощи на экономические проекты, политическая поддержка и содействие в получении виз для стран, выполняющих свои обязательства, и в зависимости от качества проводимых ими реформ, а не равное распределение средств между странами-партнерами. В целом новая стратегия ЕС будет построена на основных трех направлениях – целевая поддержка демократических преобразований и построение новых институтов власти, поддержка гражданского общества, стимулирование экономического роста и создание новых рабочих мест.

* * *

Обеспечение доступа к поставкам углеводородного сырья является основным приоритетом европейской политики в Южном Средиземноморье и всей системы партнерства Евромед. Реализация этой цели осуществляется на многих уровнях, а именно: политическое сотрудничество и поддержание безопасности в южно-средиземноморских странах для бесперебойных поставок сырья, развитие экономического партнерства, стимулирование экономического роста в этих странах, проведение реформ, поддержка частного сектора, создание рабочих мест для снижения притока мигрантов, то есть ЕС предпринимает все усилия для снижения разницы в уровнях развития, чтобы с помощью экономических механизмов и инструментов сделать этот регион стабильным, процветающим и безопасным. Энергетический сектор также важен для интеграции двух регионов. Для этого создается нефтегазовая инфраструктура, общий рынок электроэнергии, реализуются проекты по использованию альтернативных источников энергии. Это выгодно ЕС и средиземноморским странам-партнерам, в которых растет потребление энергосырья по мере их экономического развития. Интерес к активному использованию североафриканских запасов углеводородного сырья был также связан с попытками ЕС диверсифицировать свои поставки и снизить высокую зависимость от России. После снятия международных санкций с Ливии страны ЕС стали успешно внедряться в нефтегазовую отрасль этой страны.

В борьбе за ресурсы двусторонний формат отношений преобладает над единым подходом европейской группировки, так как каждая страна преследует свои

²²⁸ См.: "Partnership for Democracy and Shared Prosperity in the Southern Mediterranean" COM (2011)200 final.

²²⁹ См. <http://euobserver.com/9/31867?print=1> (Africa shock to cause "sea changes" in EU foreign policy).

выгоды и интересы. При многостороннем участии осуществляются крупные региональные проекты инфраструктуры для стабильных поставок сырья и по использованию альтернативных источников энергии.

Энергетическое сотрудничество Евромед и экономическое партнерство в целом столкнулось в последние годы с усилением конкуренции со стороны США и Китая в этом регионе. Неудачи Барселонского процесса подтолкнули США к активизации связей с Северной Африкой, в основном со странами Магриба, и в 2004 г. появился проект «Североафриканское партнерство в экономических целях», направленный на поддержку молодых предпринимателей. Китай пытается получить доступ к средиземноморскому энергосырью в обмен на поставки оружия и кредиты. Он не только развивает торговые связи с этими странами, но и в 2006 г. приступил к добыче нефти на тунисском шельфе. Россия также предпринимает попытки внедриться в совместную разведку и добычу нефти и газа в Алжире, Ливии и Египте.

Создание нового Союза для Средиземноморья совпало с экономическим и финансовым кризисом, который не мог не повлиять на отношения ЕС с южными странами-партнерами. Низкие темпы роста в ЕС сказались на замедлении внешней торговли с южно-средиземноморскими странами, европейские инвестиции уменьшились, упали доходы от туризма и денежные переводы трудовых мигрантов, замедлилась деятельность частного сектора, особенно мелких и средних предприятий. Но страны Южного Средиземноморья оказались менее подвержены кризисному влиянию из-за слабой интеграции в мировую экономику и низкой степени открытости финансовых рынков. Этот факт также подтвердил, что процессы интеграции двух регионов идут медленно, несмотря на усилия ЕС в этом направлении. Уменьшилось финансирование крупных проектов, кроме энергетических, столь важных для ЕС и других стран. Но в целом, влияние кризиса на экономическое развитие южных стран-партнеров не было столь глубоким, как в странах Евросоюза и не сказалось на реализации основных направлений партнерства и обязательствах ЕС, а лишь несколько замедлило процесс осуществления политики соседства и Союза для Средиземноморья.

Гораздо большее влияние на экономическое и политическое развитие южных стран и систему отношений двух регионов оказали революции в Тунисе и Египте и волнения в других арабских странах. Такое развитие событий было для ЕС неожиданным и привело к разногласиям между отдельными странами Евросоюза, особенно из-за усиления притока мигрантов в Италию, а из Италии во Францию, и показало отсутствие единого подхода во внешней политике ЕС и превалирование национальных интересов. Дестабилизация ситуации поставила под сомнение эффективность и основные достижения постоянно совершенствующейся евро-средиземноморской политики, которая почти 20 лет поддерживала отношения партнерства с авторитарными режимами. Модель привилегированных отношений с ее сложной системой механизмов, инструментов и институтов, тщательно продуманная и проверенная, оказалась не такой уж прочной.

Изменения, которые ЕС планирует внести в Союз для Средиземноморья и политику соседства, вряд ли будут кардинальными, как обещает Еврокомиссия. Годами складывающаяся система партнерства скорее всего будет иметь новый фасад, а подход к южно-средиземноморскому региону станет более взвешенным и адаптированным, но ее цели останутся прежними. Возможно, больший акцент будет сделан на политический диалог и демократические преобразования, а также привлечение стран-партнеров к более активному участию в реализации программ и проектов, с тем чтобы переложить часть ответственности за свое развитие на эти страны.

Заключение

Проведенный анализ эволюции системы евро-средиземноморских отношений показал, что она прошла в своем развитии несколько этапов, которые были связаны с интеграционными процессами внутри европейской группировки и адаптацией к новым экономическим и политическим условиям в странах-партнерах. Каждый этап характеризовался своим подходом к евро-средиземноморским привилегированным связям, а каждое расширение ЕС оказывало свое влияние на связи Евросоюза с Южным Средиземноморьем.

До Барселонской декларации 1995 г. торгово-экономическое сотрудничество ЕС и Южного Средиземноморья развивалось в основном в двустороннем формате, а договоры о сотрудничестве, а затем об ассоциации представляли собой низшую форму интеграции двух регионов. Новое Евро-средиземноморское партнерство (ЕМР) представляло собой всеобъемлющий комплекс связей, состоящий из трех основных направлений, и сочетало многосторонние региональные и двусторонние отношения. Для реализации партнерства и интеграции двух регионов ЕС разработал ряд торговых, финансовых и институциональных механизмов и инструментов. Важнейшими из них стали проект создания Евро-средиземноморской зоны свободной торговли, постепенный переход от соглашений об ассоциации к соглашениям о свободной торговле, развитие внутрорегиональной интеграции за счет межрегионального и трансграничного сотрудничества.

Восточное расширение ЕС 2004 г. еще раз показало, что для Евросоюза на первом месте стоят интересы внутри самой интеграционной группировки, поэтому ЕС адаптирует партнерство Евромед к новым реалиям и новому делению внутри и вокруг Евросоюза с помощью политики соседства, которая, по сути, стала новой версией старого проверенного подхода ЕС к своим южным партнерам, а также дополнением Барселонского процесса. Основным инструментом политики соседства стало заключение с каждой страной-партнером двусторонних планов действий по реформированию экономики, в перспективе ЕС планирует перейти от старых соглашений об ассоциации с южно-средиземноморскими странами к более всеобъемлющим соглашениям о соседстве, а также перенести часть ответственности за реализацию отношений Евромед на страны-партнеры.

Следующей попыткой модифицировать уже сложившуюся и отработанную, но малоэффективную модель партнерства двух регионов стало создание Союза для Средиземноморья. Он, как и большинство новых инициатив Евросоюза, не внес значительных изменений и стал не инновационным механизмом, а очередным дополнением к уже существующей системе отношений Евромед, но с акцентом на многостороннее межрегиональное и субрегиональное сотрудничество, осуществляемое совместными усилиями на базе новых институциональных структур. Несмотря на постоянную трансформацию средиземноморской политики ЕС с ее ориентацией то на многосторонний, то на двусторонний вектор развития, использование новых механизмов и инструментов сотрудничества, система отношений двух регионов продолжает базироваться на трех традиционных элементах – политический диалог, торгово-экономические связи и оказание финансовой помощи. В основе сохраняющихся интересов ЕС в Южном Средиземноморье остается борьба за поставки энергоресурсов и доступ к рынкам сбыта, а его политика в большей степени определяется не принципами договоров Евросоюза со странами-партнерами, а национальными интересами отдельных европейских стран.

Постоянная и все ускоряющаяся смена инициатив и перестановка акцентов в средиземноморской политике ЕС свидетельствует не о постоянном совершенствовании системы отношений двух регионов, а о ее неэффективности и

несостоятельности. Евросоюзу не удалось создать полноценную зону стабильности, безопасности и процветания в Средиземноморье, разница в уровнях развития европейских и южно-средиземноморских стран не сокращалась, несмотря на финансовые вливания ЕС, достаточно высокие темпы роста в странах-партнерах и проведение ими структурных реформ. Безработица оставалась высокой, из-за чего постоянно рос приток мигрантов в страны Евросоюза. Реализация главного интеграционного проекта – Евро-средиземноморской зоны свободной торговли, тормозилась нежеланием ЕС идти на значительные уступки по либерализации торговли сельхозпродукцией и в сфере услуг и слабой внутрирегиональной интеграцией южно-средиземноморских стран. Диалог «культур и цивилизаций» продвигался медленными темпами. Проникновение других стран (США, Китая и России) в считающийся исконно тяготеющим к Европе регион свидетельствовало об ослаблении влияния ЕС в Южном Средиземноморье.

Тем не менее, наметился постепенный переход от сотрудничества к интеграции двух регионов через создание зоны свободной торговли, формирование единого энергетического рынка, общей транспортной и нефтегазовой инфраструктуры, усиление роли и значения трансграничных и многосторонних программ и проектов. Процесс интеграции двух регионов столкнулся с вполне ожидаемыми трудностями из-за сохраняющегося разрыва в уровнях их развития и станет самым дорогостоящим и затратным проектом Евросоюза в развивающемся мире и скорее всего будет растянут на десятилетия.

Основными причинами неэффективности всей системы отношений Евромед являлись:

- Отсутствие объективного видения реальных проблем и нужд южных стран-партнеров и принятие основных решений на уровне ЕС без активного участия самих южно-средиземноморских стран.
- Недооценка взаимозависимости экономики и политики в отношении двух регионов, поэтому косметические реформы, проводимые в условиях авторитарных режимов, неспособных обеспечить нормальное функционирование экономики, не могли качественно изменить экономическое положение, создать новые рабочие места и повысить уровень жизни в этих странах, что привело к социальному взрыву в регионе.
- Существующие разногласия между заявлениями ЕС о демократизации, политических реформах и соблюдении прав человека и его действиями, направленными на поддержку авторитарных режимов ради сохранения и гарантирования безопасности и стабильности в Южном Средиземноморье.
- Недостаточное финансирование основных экономических, социально-политических проектов и демократической инфраструктуры в южно-средиземноморских странах и незначительный объем притока иностранных прямых инвестиций.
- Отсутствие единых принципов и координации общей миграционной политики Евросоюза и разногласия между отдельными странами-членами при регулировании потоков мигрантов, особенно в кризисных ситуациях.

ЕС стоит сейчас перед проблемой, как сделать партнерство Евромед более результативным в новых условиях, какие именно изменения внести в свою стратегию в отношении Южного Средиземноморья. Или же Евросоюзу необходимо полностью пересмотреть основы партнерства двух регионов с учетом прошлых ошибок и исходя из своих демократических принципов и норм. Председатель

Еврокомиссии Ж. М. Баррозу предложил направить усилия на «такие приоритетные действия, как демократические, конституционные и судебные реформы, поддержку неправительственных организаций, профсоюзов, женских организаций, средств массовой информации».²³⁰ Комиссар ЕС по вопросам расширения и политики добрососедства Ш. Фюле выступил 28 февраля 2011 г. с признанием вины за поддержку Евросоюзом диктаторов в некоторых североафриканских странах и призвал принять новые вызовы и «поддержать переходные демократии в Северной Африке, как Европа сделала после революций в Восточной Европе в 1989 г.».²³¹ Пакет предложений по изменению целей и механизмов средиземноморской политики Евросоюза должен быть представлен в мае.

Взаимодополняемость и взаимозависимость двух регионов оставит страны Южного Средиземноморья в сфере экономических и политических приоритетов ЕС. Но многое будет зависеть от того, сможет и захочет ли ЕС создать качественно новую модель более равноправных отношений с южными странами-партнерами и продолжить их интеграцию во внутренний рынок Евросоюза или же ограничится «перезапуском» старых и новых инициатив с теми же целями для сохранения своего влияния в этих странах. Перспективы развития партнерства Евромед во многом будут зависеть от активного участия всех заинтересованных в партнерстве сторон, сближения их видения основных проблем отношений двух регионов и укрепления их интеграции.

²³⁰ См. <http://www.eurunion.org/eu/2011-News-Release> (2 March 2011 № 08/11).

²³¹ См. <http://www.euobserver.com> (02/03/2011).