Г.И. Грибанова,
А.А. Марышев

Политические детерминанты региональной интеграции в современном мире

Political determinants of regional integration in the modern world

Грибанова Галина Исааковна
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Заведующая кафедрой политологии
факультета социальных наук
Российского государственного
педагогического университета
им. А.И. Герцена,
доктор социологических наук
GGribanova@yandex.ru

Gribanova Galina Isaakova
Saint Petersburg
the Russian Federation
Head of the Department,
Political Science Faculty,
Social Sciences,
Russian State
Pedagogical University
by A.I .Herzen,
Doctor of Social Sciences
GGribanova@yandex.ru

Марышев
Александр Анатольевич
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Советник Секретариата
Межпарламентской Ассамблеи
Евразийского экономического
Сообщества,
кандидат политических наук
MaryshevAA@yandex.ru

Maryshev Alexander Anatolievich
Saint Petersburg,
Russian Federation
The EurAsEC Inter-Parliamentary
Assembly Secretariat
Councillor
candidate of political sciences
MaryshevAA@yandex.ru

Аннотация: В условиях глобализирующегося мира в основе процесса региональной интеграции лежат не только экономические, но и политические интересы стран-участниц. В статье раскрывается, каким образом благодаря интеграции могут решаться проблемы обеспечения безопасности, мира и социально-политической стабильности, укрепления демократии, усиления конкурентоспособности государств на мировой арене.

Summary: The foundation of regional integration process in a globalizing world is formed both by economic and political interest of the member states. The article describes in what way integration can help in solving the problems of security, peace and sociopolitical stability, strengthening democracy and improving competitive advantages of the nation-states in the world.

Ключевые слова: Интеграция; национальный интерес; безопасность; конкурентоспособность.

Keywords: Integration; national interest; security; competitiveness.

Изначально понятие «интеграция» связывалось главным образом с экономической сферой, поэтому именно экономические интересы, выгоды от объединения сил долгое время находились в центре внимания исследователей. Однако в настоящее время все большее значение начинает придаваться ее политической составляющей. И это не случайно, поскольку с самого начала процесса интеграции могут преследоваться и другие, не менее, а, возможно, и более важные цели, отвечающие национальным интересам. Так, стимулом может служить решение проблем безопасности, обеспечения мира и помощь в становлении и развитии различных политических и социальных институтов. В то же время здесь необходимо, на наш взгляд, обратить внимание на два момента. С одной стороны, даже тогда, когда эти задачи являются главными для региональной интеграции, необходимо учитывать экономическую эффективность их реализации. С другой – никакой экономический анализ интеграционных процессов не может считаться законченным без оценки его потенциальных политических выгод, способствующих росту общего благосостояния.

Остановимся несколько подробнее на национальных интересах, выходящих за рамки экономической сферы, которые мо-



гут быть обеспечены в процессе региональной интеграции. Прежде всего, речь идет о ***безопасности страны***, которая оказывается важнее простых материальных соображений, обычно определяющих экономическую политику. При определенных условиях именно интеграция может помочь смягчить напряженность между соседями. Сама идея о том, что торговля между странами может быть мощной силой, создающей и поддерживающей мирные отношения, родилась еще в 18 веке. Соответственно, поскольку региональная интеграция почти всегда ведет к расширению торговых связей, то задействованные в них стороны заинтересованы в мирном разрешении любых конфликтных ситуаций. Однако, как показывает исторический опыт, это справедливо лишь в тех случаях, когда в интеграционном процессе участвуют относительно равные по своему потенциалу страны, правительства которых искренне желают мира, и когда выгоды от сотрудничества распределяются относительно равномерно.

Примером такого рода интеграции служит послевоенная Европа. Еще во время Второй мировой войны в 1943 году француз Жан Монне, в будущем один из основоположников ЕЭС, писал: «В Европе не будет мира, если государства начнут восстанавливать себя на основе национального суверенитета с его политикой престижа и экономического протекционизма. создание мощных армий опять станет необходимостью. Европа снова будет воссоздана на основе страха… если европейские государства не объединяться в федерацию или «европейское целое», которое обеспечит общее экономическое единство»[3]. И он, и Робер Шуман подчеркивали, что предшествующее ЕЭС Европейское объединение угля и стали сделало войну между Францией и Германией не только «немыслимой, но и материально невозможной» [6]. Интересно отметить, что другим теоретически возможным вариантом было напрямую решать проблемы коллективной безопасности. Однако подобного рода попытки в виде, например, проектов Европейского политического сообщества и Европейского оборонительного сообщества уже к 1956 году доказали свою несостоятельность. Монне и Шуман понимали, что с учетом уровня взаимного недоверия в послевоенной Европе, единственным приемлемым вариантом для всех сторон является экономическая интеграция.

Заинтересованность в обеспечении безопасности сыграла важную роль и в южноамериканской интеграции. Необходимость снятия напряженности в отношениях между Аргентиной и Бразилией, постоянно обменивавшихся военными угрозами, подтолкнула к подписанию в середине 1980-х годов соглашений о сотрудничестве в сфере ядерной энергетики и экономики (включая сталелитейную промышленность и автомобилестроение). Тем самым правительства этих стран надеялись уменьшить власть военных и укрепить на тот момент еще слабые демократические политические режимы. Создание в 1991 году организации МЕРКОСУР усилила эти процессы и привязала к ним ряд более слабых соседей. Рубенс Рикуперо, Генеральный секретарь ЮНКТАД и бывший министр финансов Бразилии, подтвердил важность проблем безопасности для МЕРКОСУР: «Обе страны уходили от периода правления военных, во время которого двусторонние отношения характеризовались высоким уровнем противостояния, связанного с использованием гидроэнергетических ресурсов в бассейне реки Ла-Плата. Кроме того, военные обеих стран продолжали работать над своими атомными проектами. Необходимо было начать с соглашений в экономических областях для того, чтобы создать более позитивную внешнюю среду, которая позволила бы <…> заменила соперничество интеграцией» [5].

Сходный пример можно привести и из африканского опыта. В 1986 году 11 из 15 членов Экономического сообщества стран Западной Африки (ЭКОВАС) ратифицировали совместный протокол об обороне. В соответствии с ним Сообщество могло осуществлять военное вмешательство в конфликты

между своими членами или в конфликт одного из своих членов, развязанный из вне и угрожающий миру и безопасности всего сообщества.

Когда в основе создания интеграционного объединения лежат национальные интересы в сфере безопасности, принимающие соответствующие решения политики должны быть уверены в том, что торговля будет способствовать повышению уровня доверия, что торговые контакты будут способствовать гармонизации, а не разрушению уже существующих отношений и не будут порождать новые противоречия

Создание интеграционного экономического объединения может замысливаться с целью облегчения решения ряда социально-политических проблем. Так, стремление к интеграции может быть вызвано надеждой на то, что с ее помощью удастся не допустить или сократить распространение волны насилия или гражданской войны на свою территорию со стороны соседей. Еще чаще таким образом пытаются контролировать миграционные потоки. Ярким примером подобного подхода является североамериканское интеграционное объединение НАФТА, по крайней мере, в той его части, когда речь идет о США и Мексике. Обеспокоенные возможностью трансграничного влияния социальной напряженности и насилия, периодически усиливающихся в Мексике на приграничные районы США, обе стороны надеялись на то, что НАФТА, благодаря облегчению доступа мексиканских товаров на рынки США, будет способствовать улучшению экономической ситуации в Мексике и снизит уровень социальной напряженности. Таким образом, изначально предполагалось как само собой разумеющееся, что НАФТА будет способствовать росту мексиканского экономического благосостояния. США рассчитывали благодаря этому решить одну из острейших проблем – сократить поток иммигрантов с юга как легальных, так и (в большинстве своем) нелегальных. Президенты Дж.Буш и К.Салинас при подписании соответствующих соглашений заявили, что помощь Мексике в экспорте своих товаров будет способствовать сокращению экспорта людей, тем самым смягчая миграционную нагрузку на США.

Следует отметить, что подобного рода соображения характерны для многих богатых стран, идущих на разного рода соглашения с более бедными государствами для того, чтобы воспрепятствовать массовой миграции, даже если она не несет непосредственной угрозы политической и социальной стабильности. В качестве примера можно привести соглашения между ЕС и семью странами южного средиземноморья, заключенные в период с 1998 по 2005 год.

Однако возникает естественный вопрос, насколько проблема миграции может быть решена таким способом. Зависит это от того, являются ли торговля и миграция дополнениями или заменой друг другу. Наиболее распространенная точка зрения заключается в том, что они заменяют друг друга, иначе говоря, растущая торговая интеграция должна вести к уменьшению различий между уровнями доходов и заработной платы и тем самым снижать миграционный поток. Однако проведенные в последние годы исследования, опирающиеся на реальную практику, показали, что торговля и миграция между «богатым» Севером и «бедным» Югом взаимно дополняют друг друга, то есть интеграция может не привести к снижению миграции, особенно, когда речь идет о низкоквалифицированной рабочей силе.

В основе интеграции может лежать стремление укрепить демократию и соответствующие политические институты в стране. Действительно, экономические интеграционные объединения, внутри которых имеются четкие «клубные правила» могут способствовать проведению демократических реформ в странах-членах организации. Особенно характерно это в случае, если интеграционный блок включает крупные развитые демократии. Соответственно страны, находящиеся в ситуации становления демократического

политического режима, получают дополнительный шанс укрепить демократические институты, особенно если вступление в организацию обусловлено требованием проведения соответствующих политических, социальных и экономических реформ, что предупреждает возможность «отхода назад». «Клубные правила» нередко включают в себя элементы демократии и прав человека.

Наиболее известным примером такого рода является, конечно, Европейский союз. Интересно отметить, что в тексте Римского договора об учреждении ЕЭС требования демократии никак не зафиксировано, хотя там говорится о мире и свободе. Связано это, видимо, было с тем, что к 1957 году все страны-члены ЕЭС уже более десяти лет были демократиями, а США выступали в роли своего рода гаранта. Несмотря на отсутствие формального требования, считалось само собой разумеющимся, что на самом деле, по крайней мере, с середины 1960-х годов для новых членов, подобное требование существует. Все понимали, что принятие более бедных в экономическом отношении стран – Греции, Испании и Португалии – было мотивировано большей частью стремлением помочь им в сохранении восстановленных демократий путем политической и экономической их поддержки. Еще более очевидной ситуация стала после того, как начался процесс приема в ЕС посткоммунистических государств Центральной и Восточной Европы, где в тексты соглашений прямо было включено положение о том, что целью является «облегчение» их полной интеграции в сообщество демократических наций». Страны-кандидаты на вступление в ЕС должны удовлетворять трем основным критериям, которые были определены в 1993 году Советом ЕС. Эти критерии требуют, чтобы на момент вступления в Сообщество страна-кандидат располагала:

- государственными институтами, гарантирующими демократию, верховенство права, соблюдение прав человека и национальных меньшинств и их защиту;

- рыночной экономикой, способной противостоять вызовам как внутреннего рынка Сообщества, так и мирового;

- необходимыми инструментами для выполнения обязательств, принимаемых в процессе присоединения, в частности, в плане обеспечения их полного соответствия целям и задачам ЕС. Страна должна также иметь такие государственные органы, которые будут способны обеспечить применение на ее территории европейского законодательства.

Положение об уважении прав человека и верховенства закона включено в соглашения ЕС со странами Средиземного моря, а также в Соглашение Котону, представляющее собой договор о торговле и экономической помощи между Европейским союзом и бывшими британскими, французскими и бельгийскими колониями в Африке, в бассейне Карибского моря и Тихого океана (государства АКТ). Это соглашение, подписанное в 2000 году, включает в качестве основополагающих принципов международные и региональные стандарты в области защиты прав человека, миграции, гендерных вопросов, прав женщин и добросовестной деятельности органов государственного управления, причем требует соблюдения этих стандартов не только от государств-участников, но и от собственных договорных органов.

В 1992 году в Маастрихтский договор об образовании Европейского Союза был включен пункт, подтверждающий приверженность всех стран-членов ЕС «принципам свободы, демократии, уважения прав человека, фундаментальных свобод и верховенства закона» [1]

Подобного рода подходы характерны и для других интеграционных объединений. Приведем лишь несколько примеров. МЕРКОСУР впервые применил на тот период еще не закрепленное в документах «правило демократии» в апреле 1996 года в ситуации, когда появилось сообщение о том, что командующий вооруженными силами Парагвая планирует осуществление военного переворота. Четыре президента стран блока при поддержке США и Организации американских государств выступили с совместным

заявлением о том, что демократия является необходимым условием членства в МЕРКОСУР. Два месяца спустя в договор о создании объединения был внесен пункт об исключении любой страны, «которая отступит от полного функционирования государственных институтов» [4] . При формировании зоны свободной торговли с МЕРКОСУР Чили и Боливия признали демократию в качестве обязательного условия членства. Это было зафиксировано в так называемом Протоколе Ушуайа, в соответствии с которым наличие полноценных демократических институтов является обязательным условием существования соглашений в рамках МЕРКОСУР.

В случае если в какой-то из стран происходят нарушения демократии, предусмотрена процедура консультаций между странами-членами организации и «провинившейся» стороной. Если эти консультации оказываются неэффективными, другие страны примут решение о санкциях вплоть до прекращения членства. Решение принимается методом консенсуса и будет действовать до момента восстановления демократии. Для стран Южной Америки подобного рода соглашения явились крайне важными, поскольку до этого они пережили длительные периоды военных диктатур, отсутствовали какие-либо гарантии извне. Более того, нельзя было сбрасывать со счета угрозу поддержки антидемократических сил со стороны США, преследующих собственные корыстные интересы в данном регионе. В этой ситуации сохранение и консолидация пока еще слабых демократий было важнейшей задачей, стоящей перед правительствами этих государств.

Следует подчеркнуть, что данные соглашения оказались достаточно действенными. Так, после того, как в июне 2012 года Сенат Парагвая объявил импичмент президенту Фернандо Луго, было принято решение до апреля 2013 года, когда должны пройти новые президентские выборы, приостановить членство страны в МЕРКОСУР, поскольку это было расценено как грубое нарушение демократических основ.

Еще более ярким примером может служить ситуация в Мали. 22 марта 2012 года мятежники-военные захватили президентский дворец, здание государственного телевидения и военные казармы. Нападавшие заявили, что ими создан Национальный комитет восстановления демократии и возрождения государства, главой которого является капитан Амаду Саного. Также было объявлено, что свергнут режим президента Мали Амаду Тумани Туре, были арестованы несколько министров, в том числе глава МИД Сумейлу Бубей Маига. Мятеж был осуществлён незадолго до президентских выборов, которые должны были состояться 29 апреля 2012 года. 2 апреля 2012 года государства–члены ЭКОВАС объявили о немедленном вступлении в силу дипломатических, экономических и финансовых санкций против Мали. Было объявлено о приостановлении торговых и дипломатических отношений с Мали, закрытии общих границ, а также замораживании всех малийских активов в региональном центральном банке. Это возымело свое действие и уже 8 апреля было объявлено об отмене санкций после того, как Амаду Саного, лидер военной хунты, согласился на передачу власти главе Национального собрания.

Эффективность санкций в поддержку демократии и прав человека зависит, на наш взгляд, от двух основных моментов: от ценности принадлежности к интеграционному объединению для каждого из его членов и от убедительности угрозы санкций. Новые члены организации, получившие значительную выгоду от доступа к новым рынкам и повышения собственной конкурентоспособности на мировой арене, вряд ли будут готовы рискнуть потерять ее. Конечно, для антидемократических сил это может не быть достаточно весомым аргументом, однако основные экономические акторы в ожидании своих потерь будут менее склонны поддерживать мятежников.

Мотивом для региональной интеграции может быть и стремление укрепить нацио-

нальное государство. На первый взгляд, это выглядит парадоксом, поскольку интеграция по необходимости требует передачу части контрольных функций в сфере принятия решений и, соответственно, определенную потерю политической автономии, как минимум, по вопросу о тарифах на продукцию партнеров. Ряд интеграционных объединений, однако, идет гораздо дальше этого и создает институты для принятия общих решений. Так, интеграция в рамках Европейского союза углубляется, центр принятия решений в значительной степени переместился из столиц национальных государств в Брюссель, а проходящие в настоящее время дискуссии определяются, главным образом, представлением о том, что некоторая форма политического объединения неминуемо придет на смену интегрированной экономической общности. Став председателем Европейской комиссии Жак Делор заявил о том, что одним из последствий принятия станет тот факт, что четыре пятых всех решений, принимаемых в странах ЕС, теперь будут приниматься в Брюсселе [2]. Растущее число лоббистов, размещающихся вблизи штаб-квартиры ЕС, свидетельствует о справедливости подобного заявления.

В то же время региональная интеграция совершенно не обязательно должна привести к подавлению нации как организационной целостности или к потере эффективного суверенитета. Наоборот, объединяя суверенитеты, члены интеграционного объединения могут расширить и тем самым укрепить концепцию национальной идентичности и целостности. Национальные государства могут усилить свое положение путем создания объединенного союза для противостояния внешним силам или объединением усилий в переговорном процессе на международной арене. Однако, если оставить в стороне соображения построения коалиций и дополнительных политических эффектов, то окажется, что торговые преференции в интеграционном объединении в данном случаю являются совсем не обязательными. Ярким примером этому может служить вхождение Гонконга в состав Китайской народной республики в качестве специального автономного района. Несмотря на то, что КНР теперь полностью контролирует внешнюю политику и обороноспособность Гонконга, между ними сохраняются внутренние торговые барьеры и двойное таможенное налогообложение.

В принципе, гораздо более простым путем к решению проблем внешней безопасности является формирование союзов, не имеющих отношение к торговым преференциям. Однако, как отмечал еще в 1950 году один из основателей Чикагской школы экономики канадский исследователь Джекоб Вайнер, вполне возможно начинать и с торгового пакта, надеясь на то, что «экономический союз между слабыми перерастет в политический союз, и что благодаря политическому союзу слабых можно будет сформировать силу, которая будет достаточной для защиты от внешней агрессии» [7]. Примером такого интеграционного объединения может служить Совет сотрудничества Персидского залива (GCC), созданный в 1981 году частично в качестве ответа на потенциальную угрозу со стороны таких региональных держав, как Иран и Ирак. Сюда же можно отнести и Южно-Африканскую конференцию по координации сотрудничества (SADCC), которая изначально в 1980 году создавалась для формирования единого фронта против ЮАР, где господствовал режим апартеида. После того, как в ЮАР произошли коренные политические изменения, эта страна была приглашена войти в состав данной организации, которая теперь носит название Южно-Африканское сообщество развития (SADC).

Региональное сотрудничество может способствовать усилению на мировой арене позиций малых государств, по отдельности страдающих от низкого уровня конкурентоспособности. Двусторонние и многосторонние переговоры часто требуют значительных финансовых ресурсов, времени и экспертных знаний, наличие которых у этих стран ограничено. По мере того, как мир становится все более интегрированным и число

вопросов, обсуждаемых на мировой арене увеличивается, возрастает и стимул для малых государств к сотрудничеству с соседями. Таким образом, им удается значительно снизить свои издержки в рамках переговорного процесса, увеличить свой рыночный и переговорный потенциал, объединяя свои ресурсы и совместно артикулируя свои общие интересы. Это наиболее вероятно в тех случаях, когда:

- их интересы аналогичны – снижаются внутриблоковые переговорные издержки;

- издержки на проведение международных переговоров высоки – больший стимул к сотрудничеству;

- предметом переговоров является большое число вопросов – это является дополнительным стимулом и одновременно облегчает формирование «пакета», в рамках которого выигрывает каждая из участвующих сторон.

Весьма успешными интеграционными объединениями в этом плане являются группа северных стран Европы и АСЕАН в ВТО. Члены этих групп объединили свои ресурсы для обеспечения своего присутствия на заседаниях, организации регулярных брифингов друг для друга. Если они приходят к согласию по какому-либо вопросу, их представители выступают от лица всей группы. Если нет, то каждая из стран отстаивает свои собственные интересы.

Более глубокую работу в этом направлении проводят карибские государства, объединившиеся в 1973 году в Карибское сообщество (CARICOM). В результате они стали играть весьма важную роль в диалоге между Севером и Югом. Так, в частности, именно представители этого региона выступали от имени развивающихся стран при заключении Ломейских конвенций, регулирующих экономические и торговые отношения между Европейским экономическим сообществом и 68 государствами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана. Страны CARICOM ведут также достаточно эффективную лоббистскую деятельность в ООН и других международных организациях, добиваясь включения своих представителей в их руководящие органы.

Следует подчеркнуть, что усиление переговорного потенциала является стимулом к интеграции не только малых государств. Так, по мнению американского исследователя Джона Уолли [8], стимулом к объединению государств в ЕЭС в конце 1950-х годов было стремление выступить равными партнерами в отношениях с США. Это же подвигло и Великобританию к участию в европейской интеграции. Другим подобным примером может служить МЕРКОСУР, расширение и укрепление которого также частично связано с желанием быть на равных с Северной Америкой, особенно после создания НАФТА.

Таким образом, в современном мире в основе региональной интеграции, как правило, лежит целый комплекс взаимосвязанных причин не только экономического, но и социально-политического характера. При этом нарастает тенденция рассматривать интеграцию именно как политический процесс, ведущий к возникновению нового центра политического влияния.

Использованная литература:

1. Договор о Европейском союзе. Маастрихт, 6 февраля 1992 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://eulaw.ru/treaties/teu Дата обращения – 25.07.2012.

2. Milward A. The European Rescue of the Nation-State. Berkeley : University of California Press, 2008. – P. 2.

3. Note de réflexion de Jean Monnet, Argel, 5 August 1943. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.let.leidenuniv.nl/history/rtg/res1/monet.html Дата обращения – 17.04.2013.

4. Remapping South America: A Survey of MERCOSUR // The Economist, October 12, 1996.

5. Ricupero R. What Policy Makers Should Know about Regionalism. Keynote address. Proceedings of the World Bank Conference on “What Policy Makers Should Know about Regionalism”, 5–7 May, 1998. – Geneva: World Bank Publications. – P. 2.

6. Цит. по Swann D. The Economics of the Common Market. – Harmondsworth, Middlesex, England: Penguin Books, 2011 – P. 6.

7. Viner J. The Customs Union Issue. – New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950. – P. 92.

8. Whalley J. Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements? / Frankel J. (ed.) The Regionalization of the World Economy. – Chicago: Chicago University Press. 2008. – P. 75.