

ПОРТУГАЛИЯ И ЕВРОПА: ПУТЬ К ЕДИНСТВУ

Н.А. КНЯЗЬКОВ, Московский государственный институт международных отношений

Мир после второй мировой войны. Проекты Европы

Вторая мировая война и последовавшие за ней изменения признаны одним из важнейших периодов в европейской истории. Перемены как на континенте, так и во всем мире были очень значительны, пусть они и не стали неожиданностью. Система международных отношений, существовавшая в течение трех веков, со времени образования английской и голландской колониальных империй, разрушилась и, судя по всему, никогда больше не возродится.

По-иному стало выглядеть распределение сил в Европе. Между двумя мировыми войнами европейские страны делились на три группы:

- старые западные демократии (самыми сильными из них были Великобритания и Франция);
- Советский Союз, представлявший собой проект коммунистического государства;
- страны с авторитарной политической системой в центральной части континента, избравшие различные варианты "третьего пути" (они включали Германию, ее союзников и симпатизирующие режимы).

После 1945 года последняя группа практически исчезла, а первые две расширились за ее счет. Континент оказался разделенным пополам. Новая граница прошла по странам прежнего фашистского блока и разделила его центр, Германию, надвое.

Изменения в масштабе всего мира были еще значительнее. Европа перестала быть центром мировой политики. Уже в конце сороковых стало ясно, что она уступила эту роль новым сверхдержавам: Соединенным Штатам и Советскому Союзу, - что подтвердил распад колониальных империй десятилетием позже. Теперь на континенте располагался важнейший театр холодной войны.

Страх перед возможностью нового вооруженного конфликта диктовал необходимость объединения. Движение, выступавшее за создание единой Европы, появилось уже после первой мировой войны, и вторая только усилила его влияние. Новая конфронтация между Востоком и Западом способствовала процессу и сделала интеграцию неизбежной. В 1946-1960 годах на континенте можно наблюдать создание несколь-

ких блоков. Их было четыре: каждый победитель воплощал в жизнь свой проект.

Целью *Европы по-американски* являлось объединение стран Запада для отражения возможной военной агрессии со стороны Советского Союза. Разумеется, сначала было необходимо восстановить европейскую экономику. Решением этой задачи стало предоставление обширной американской помощи по плану Маршалла, распределением и использованием которой занималась Европейская организация экономического сотрудничества. Позже последняя была расширена за счет остальных развитых стран и стала называться Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Интеграция в военной сфере была осуществлена в рамках НАТО.

Европа по-английски должна была выглядеть как зона свободной торговли, которая бы охватывала все страны континента к западу от "железного занавеса" и способствовала развитию торговли между участниками, не ограничивая их суверенитета. Этот проект не был реализован во всеевропейском масштабе, но в 1960 году Великобритания сумела создать меньшую организацию, объединившую страны, которые не вошли в "Общий рынок", - Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕАСТ).

Проект *континентальной Европы*, проводимый в жизнь в первую очередь Францией и Федеративной Республикой Германии, был значительно более амбициозным. Предполагалось создание таможенного союза, сотрудничество в различных областях экономики и, в отдаленном будущем, строительство федеративного государства. Имелось много причин для столь глубокой интеграции: историческая и географическая близость, желание положить конец войнам между Францией и Германией, позиция США и Великобритании, которые выступали за объединение континентальной Европы, хотя сами не хотели участвовать в таком союзе. Первым шагом на этом пути стало создание Францией, ФРГ, Италией, Бельгией, Нидерландами и Люксембургом Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) в 1951 году. Подписание теми же странами Римского договора в 1957 году положило начало Европейскому экономическому сообществу (ЕЭС)

и Европейскому сообществу по атомной энергии (Евратом).

Социалистическая Европа объединяла народные демократии к востоку от "железного занавеса". Ее экономической организацией был Совет экономической взаимопомощи, а военным блоком - Организация Варшавского договора.

Португалия в мире

Положение Португалии в новой системе международных отношений было особым. У власти в стране стоял один из двух режимов, переживших падение фашистской Германии, так называемое "Новое государство", которое бесменно возглавлял Антониу де Оливейра Салазар. На протяжении всей своей истории этот режим стремился держаться вдали от любых европейских блоков и ограничивал внешние связи так, чтобы не ставить под угрозу свою независимость. Он не мог полностью изолировать страну от остального мира и поэтому предпочитал развивать отношения сразу со многими регионами и группировками. Важнейшими направлениями португальской внешней политики в то время были отношения с колониями, с Испанией и с Европой (и с Западом в целом). Эти отношения следует рассмотреть в политико-идеологическом и в экономическом ключе.

Говоря о португальском изоляционизме, необходимо помнить, что это был изоляционизм империи. Португалия считала метрополию и заморские владения единым целым и вместе с тем чувствовала свой долг поднять туземные народы до европейского уровня в экономическом и культурном отношении. Многоконтинентальная португальская нация, соответственно, уже существовала и в то же время только должна была появиться в отдаленном будущем. В результате Португалия переоценивала единство своей колониальной империи. Пока существовало "Новое государство", колонии оставались одним из важнейших факторов внешней политики. Метрополия пыталась упрочить связи с заморскими владениями (в 1961 году была образована зона свободной торговли и валютный союз, которые исчерпали себя к концу десятилетия), способствовала росту эмиграции в Африку и избегала связей со странами и блоками, которые угрожали целостности империи.

Политический режим в Испании был похож на португальский. Во время гражданской войны между франкистами и республиканским правительством Салазар поддерживал Франко и в 1939

году подписал с ним Иберийский пакт, который оставался в силе до 1977 года. Если бы планы по созданию федеративного государства в рамках ЕЭС увенчались успехом (что Салазар считал маловероятным), португальский лидер собирался установить более тесные отношения с восточным соседом и образовать иберо-американский блок, который должен был включать в себя Испанию, Португалию и страны Латинской Америки и играть в мировой политике такую же важную роль, как Британское содружество. Однако реальное сотрудничество между двумя странами было весьма скромным.

Что касается европейской интеграции, португальские власти полагали, что у нее нет будущего. Салазар считал, что за созданием общеевропейских структур стояли амбиции великих держав, Франции и Германии, противоречия между которыми должны были привести к распаду Сообщества. Он ожидал, что холодная война выльется в открытый конфликт, и стремился держать Португалию в стороне от процессов, протекавших в Европе, как и перед второй мировой войной, избрав главным направлением внешней политики установление связей с колониями¹.

Как видно, с идеологической точки зрения Португалии следовало сотрудничать с заморскими владениями или, в крайнем случае, с Испанией и Бразилией. Однако ее экономические приоритеты были совсем другими. Главными торговыми партнерами страны являлись страны ОЭСР (на них приходилось 48,1% португальского экспорта и 64,3% импорта в 1958 году), в первую очередь Великобритания и США. Роль колоний была меньшей, хотя тоже важной: их доля в экспорте держалась на уровне 25, а в импорте - 15%. Торговля с Испанией не превышала 1-2%, что удивительно мало для стран-соседей.

Разумеется, Салазар осознавал важность торговых отношений с Европой. Он избегал политических обязательств, но ничего не имел против участия Португалии в европейских организациях для получения экономических выгод. Интеграция была необходима. Однако страна могла выбрать условия сближения и объединения, с которым следовало установить связи.

Взаимоотношения между Португалией и европейскими объединениями во времена "Нового государства"

В Европе 1950-х годов, как уже было сказано, шло формирование четырех интеграционных объединений. Путь в социалистический блок был невозможен для Португалии. Основные черты режима "Нового государства": национализм,

¹ См. José Calvet de Magalhães. *Portugal na Europa: o caminho certo* Lisboa. Bertrand, 1997. P. 19-29.

Таблица

Внешняя торговля Португалии в 40-50-х годах по странам²

	Экспорт (в % от общепортугальского)			Импорт (в % от общепортугальского)		
	1947	1952	1958	1947	1952	1958
Великобритания	14,7	12,2	11,3	11,9	15,9	12,9
Германия	0,3	6,3	7,7	0,5	7,3	17,6
Франция	2,4	4,2	6,6	4,1	4,7	7,7
Испания	1,8	0,7	0,7	1,5	0,8	0,4
США	11,5	14,5	8,3	31,6	13,7	7,0
Бразилия	6,4	3,6	1,1	3,5	0,6	0,8
Ангола	11,4	14,4	16,0	3,3	6,6	4,9
Мозамбик	10,7	7,9	7,9	3,0	6,3	7,7
Страны ОЭСР	...	...	48,1	...	...	64,3
Колонии	26,3	25,9	27,4	7,9	15,3	14,7

сохранение колониальной империи, поддержание классового мира, консерватизм - никак не сочетались со строительством коммунизма. Кроме того, присоединившись к социалистическому блоку, страна лишилась бы значительной части национального суверенитета, равно как и своих руководителей.

Однако оставаться в стороне от противостояния сверхдержав она тоже не могла. Португалия была достаточно слабой страной, которая имела крупные запасы природных ресурсов (например, в Анголе) и владела стратегически важными территориями (такими, как Азорские острова). Для того чтобы обеспечить устойчивое экономическое развитие, она нуждалась во внешнеэкономических связях. Ей надлежало выбрать одну из сторон, и она предпочла Запад. Португалия входила в состав НАТО со времени его основания. Она была одним из членов Европейской организации экономического сотрудничества и в течение трех бюджетных лет (с 1949 по 1952 годы) получала финансовую помощь от США в рамках плана Маршалла. Однако чтобы установить долговременные связи, стране следовало примкнуть к одной из собственно европейских организаций, ЕЭС или ЕАСТ.

Выбор не оказался слишком трудным. Формирующуюся ЕАСТ возглавляла Великобритания, традиционный союзник Португалии, и в

отличие от ЕЭС этот проект не требовал интеграции в политической сфере и не распространялся на заморские владения. Поэтому 4 января 1960 года на подписании Стокгольмской конвенции, положившей начало Ассоциации, присутствовали и португальские представители.

В ЕАСТ вошли страны, оставшиеся за пределами "Общего рынка". Эта организация представляла собой зону свободной торговли для промышленных товаров. Согласно установленному порядку снятия тарифных ограничений экспортные квоты между участниками должны были быть окончательно отменены в 1961 году, а импортные квоты и таможенные пошлины - к 31 декабря 1966 года. Это совпадало со сроками, принятыми в ЕЭС, в целях облегчить последующее вхождение членов Ассоциации в "Общий рынок"³.

Вступление в ассоциацию высокоразвитых индустриальных стран было само по себе большой удачей для Португалии, учитывая ее авторитарный режим, колониальную проблему и менее развитую экономику (португальский ВВП на душу населения составлял 30% от среднего для ЕАСТ⁴). Однако помимо этого страна смогла добиться более благоприятной программы перехода к новой системе таможенных тарифов. Общие правила должны были действовать только для товаров, которые не производились на ее территории, и для тех, экспорт которых превышал 15% от их производства внутри страны (без колоний). Импортные пошлины на все остальные товары следовало уменьшить вдвое к 1970 году и отменить полностью только к 1980 году. До 1 июля 1972 года страна могла вводить или увеличивать пошлины на товары новых отраслей производства. Даже определение промышленных товаров было очень широким, что благоприятствовало португальскому экспорту.

К несчастью для Салазара, создание зоны свободной торговли не было конечной целью

² *Dicionário de história de Portugal*, vol. VII coordenadores: António Barreto, Maria Filomena Mónica Lisboa. Livraria Figueirinhas, 1999. P. 158.

³ ЕАСТ была основана Великобританией, Данией, Норвегией, Швецией, Швейцарией, Австрией и Португалией. Финляндия вошла в нее в 1961 году, а Исландия в 1973 году. Постепенно страны-участницы покидали Ассоциацию и присоединялись к ЕЭС. Великобритания и Дания сделали это в 1973 году, Португалия в 1986, Швеция, Финляндия и Австрия в 1995 году. В настоящее время ЕАСТ объединяет четыре страны: Норвегию, Исландию, Швейцарию и Лихтенштейн.

⁴ Rodney J. Morrison *Portugal: revolutionary change in an open economy*. Boston: Auburn House Publishing Company, 1981. P. 124.

Великобритании. Уже в 1961 году последняя обратилась в ЕЭС с просьбой о присоединении. Остальные участники ЕАСТ также стали искать возможности расширить свои связи с "Общим рынком". Впрочем, британская попытка не увенчалась успехом, и Португалия вскоре прекратила искать сближения с ЕЭС.

Только в 1973 году Великобритания вместе с Ирландией и Данией смогла войти в состав ЕЭС. Незадолго до этого оставшиеся члены Ассоциации подписали соглашения о свободной торговле с Сообществом. Данный документ был особенно важен для Португалии, поскольку после своего расширения ЕЭС должен был стать главным торговым партнером страны.

Как и ранее, Португалия не только смогла установить более тесные связи с "Общим рынком", но и обеспечила себе благоприятный режим перехода. Торговое Соглашение, подписанное 22 июля 1972 года, гласило, что страна должна была полностью отменить таможенные пошлины на промышленные товары к началу 1985 года (для других стран-участниц ЕАСТ этот срок кончался 1 июля 1977 года), и устанавливало пониженные тарифные ставки на некоторые португальские товары, например на пробку, ткани и одежду, если их экспорт не будет превышать определенного предела. Сохранилось право защищать новые отрасли промышленности. Таким образом, португальские власти нашли такую дистанцию в отношениях с Европой, которая бы не угрожала экономическим интересам страны и в то же время позволяла оставить прежними идеологические основы "Нового государства". Однако через два года ситуация резко изменилась.

Португалия и ЕЭС в 1974 - 1986 годах

25 апреля 1974 года в Португалии произошла революция, которая положила конец фашистской диктатуре и вместе с ней устранила многие явления, препятствовавшие ранее более глубокой интеграции в европейские структуры. Салазаристский режим пал, колонии получили независимость, и страна наконец вышла из многолетней международной изоляции. Запад был готов поддержать развитие португальской демократии, особенно после событий 1974 - 1975 годов, когда власть чуть было не перешла в руки коммунистов. Крупнейшие партии страны, за исключением крайне левых сил, также выступали за дальнейшее сближение.

Имелся ряд поводов для этого. В политическом отношении Португалию привлекала перс-

пектива войти в ассоциацию развитых стран, подчеркнуть свою принадлежность Европе, раз уж колониальный проект не увенчался успехом, и закрепить демократические преобразования. Экономические выгоды были не так очевидны. В краткосрочном периоде страна нуждалась во внешней помощи, чтобы справиться с кризисом, порожденным структурными проблемами национальной экономики, общемировым спадом и разбалансировкой финансовой системы, вызванной массовым повышением зарплат. Помощь была предоставлена ЕЭС, равно как и другими международными организациями (в том числе ЕАСТ), вскоре после революции. Что касается более отдаленного будущего, Португалия ожидала получить доступ к рынку стран Сообщества, увеличить объемы внешней торговли, надеялась привлечь инвестиции и пользоваться внешней помощью в рамках программ развития. Однако ЕЭС уже являлось основным торговым партнером Португалии, таможенные пошлины были значительно уменьшены или отменены в соответствии с Торговым соглашением 1972 года, а многие предприятия как в промышленности, так и в сельском хозяйстве были слишком малы, чтобы выдержать конкуренцию европейских товаров, что в свою очередь должно было привести к дальнейшему росту безработицы.

Правительство решило добиваться как можно более скорого вступления в "Общий рынок". В сентябре 1975 года министр иностранных дел подписал в Брюсселе дополнительный протокол к соглашению 1972 года, а в марте 1977 года Португалия официально обратилась в ЕЭС с просьбой о присоединении. Правительство намеревалось добиться того же, что и в 1960 и 1972 годах: стать полноправным членом, но как менее развитая страна пользоваться целым рядом льгот в течение длительного переходного периода (что предполагало вступление раньше Испании).

Сообщество же вело себя весьма осторожно. Страны "Общего рынка" хотели сначала убедиться, что португальские демократические институты действительно работают, собирались провести реформу ЕЭС до нового расширения и не считали нужным предоставлять Португалии какие-либо преимущества перед Испанией. Переговоры продолжались восемь лет. Договор о присоединении был подписан только 12 июня 1985 года⁵. Испания вошла в состав ЕЭС в тот же день.

Договор установил относительно короткий переходный период - в большинстве отраслей от шести до семи лет. Свободное перемещение рабочей силы становилось возможным с 1 января 1993 года. Иностранные фирмы сразу же получили право организовывать в Португалии дочерние предприятия (во всех отраслях, кроме

⁵ Вступил в силу 1 января 1986 года.

банковской деятельности, кинопроката и туристического бизнеса), что отвечало интересам более развитых стран. Таможенные пошлины должны были быть отменены к началу 1993 года, после чего Португалия присоединялась к общеевропейскому таможенному тарифу. По просьбам португальской стороны свобода обращения капитала была ограничена на определенное время. Система помощи сельскохозяйственным производителям должна была быть демонтирована в течение десяти лет. Соглашение предусматривало помощь со стороны ЕЭС, направленную на развитие промышленности и сельского хозяйства.

После присоединения

Долгим был путь Португалии в единую Европу. Сорок лет страна пыталась определить свое отношение к ЕЭС, и по прошествии этого срока стала иной. Она потеряла империю, которая давала ей ощущение вселенской значимости, отказалась от авторитарного режима, оставила в прошлом чувство собственной исключительности. Вместо этого она приобрела новую цель, побуждающую не охранять наследие прежних времен, а строить нечто новое.

Из четырех европейских проектов, задуманных в 50-е годы, к настоящему времени сохранился лишь один: смешанная система, состоящая из Европейского союза и военной структуры НАТО. Поначалу первый охватывал исторический центр Европы, территорию, которая когда-то была империей Карла Великого. В 1973 году ЕЭС приняло в свой состав Великобританию, всегда серьезно отличавшуюся от континентальных государств. С этого момента началось сближение с регионами, находящимися на окраинах Европы, история которых имела свои особенности. Это относится к Испании, Португалии и Греции, это относится и к будущему присоединению восточноевропейских стран. С одной стороны, непрекращающееся расширение ЕС несет опасность усиления противоречий внутри него, с другой - оно приближает Союз к тому, что можно назвать историческими границами Европы, если такие когда-либо существовали.

Сейчас положение в Европе напоминает конец XIX века: все государства забыли о прежних распрях и воплощают в жизнь великолепную мечту. Тогда это было "донести до всего мира цивилизацию", сегодня - "построить европейскую идентичность". И как прежде Португалия находится среди участников этого процесса.