

Основополагающие размышления об австрийской внешней политике*

РЕФЕРАТ

Статья представляет собой перевод первой из 30 глав монографии «Притязания и реальность. Внешняя политика Австрии с 1945 г.», изданной в Австрии в 2015 г., которая посвящена анализу австрийской внешней политики в период от окончания Второй мировой войны по настоящее время и является первым за последние годы серьезным аналитическим трудом по этой теме. Его особая ценность заключается в демонстрации актуального взгляда авторов — дипломатов, много лет проработавших в МИД Австрии. В первой главе излагается краткое описание основных тезисов, характеризующих современное внешнеполитическое развитие страны. Это изменение концепции постоянного нейтралитета и государственного суверенитета Австрии в связи с вступлением в Европейский союз, новые перспективы для страны в связи с общей внешней политикой и политикой безопасности, роль СМИ, вопрос об австрийской внешнеполитической стратегии, задачи консульской службы, взаимовлияние внутренней и внешней политики как глобальный тренд и т. д. Авторы также раскрывают свою позицию в отношении ориентиров, которым, по их мнению, должна следовать внешняя политика Австрии.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Австрия, внешняя политика, глобализация, нейтралитет, ЕС, ОВПБ

Epshteyn-Wessely K. I.

The Fundamental Reflections about Austrian Foreign Policy

ABSTRACT

The article represents the first of 30 chapters of the book «Ambition and Reality: Austria's Foreign Policy since 1945», translated from German into Russian. The book is devoted to the analysis of the foreign policy of Austria since the end of the Second World War up to present time. Being the first fundamental research in this field in recent times, it is of higher value also because it shows the actual vision of Austrian diplomats F. Cede and K. Prosl (both authors had been working for many years in the Austria's Foreign Ministry). In the first chapter are explained the core ideas related to the foreign policy of the country: changing of the Austrian neutrality concept and the state sovereignty after the EU entry, new prospects for Austria in the framework of Common Foreign and Security Policy, the role of mass media, Austria's foreign policy strategy, mission of Austrian consulate, interaction of foreign and domestic policy as a global trend, etc. The authors' vision of the main orientation points of the Austria's foreign policy is also shown in the article.

KEYWORDS

Austria, foreign policy, globalization, neutrality, EU, Common Foreign and Security Policy

В последние годы австрийские эксперты уделяли сравнительно мало внимания изучению внешней политики своей страны. Возможно, отсутствие серьезных аналитических работ по данной проблематике связано с тем, что Австрия пока испытывает определенные трудности в выработке собственной внешнеполитической линии в рамках Европейского союза (ЕС) и недостаточно активно участвует в фор-

* Первая глава монографии Ф. Седе и К. Прозля «Притязания и реальность. Внешняя политика Австрии с 1945 г.» (Cede/Prosl: Anspruch und Wirklichkeit. Österreichs Außenpolitik seit 1945. StudienVerlag, Innsbruck-Wien 2015.). Перевод с немецкого — Эпштейн-Вёссели Кристина Игоревна, Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург), аспирант кафедры международных отношений, ведущий специалист управления международного сотрудничества (epshteyn-ki@sziu.ru).

мировании общеевропейской повестки дня. По образному выражению аналитика немецкой еженедельной газеты «Die Zeit» («Время») Флориана Гассера, «министерство на венской Миноритенплатц уже долгое время влачит существование нелюбимого приемного ребенка политики»¹.

По этой причине несомненный интерес представляет работа «Притязания и реальность. Внешняя политика Австрии с 1945 г.», опубликованная в 2015 г. в австрийском издательстве «Штудиенферлаг». Ее презентация состоялась 21 мая 2015 г. в Венской дипломатической академии. Авторы монографии — Франц Седе и Кристиан Прозль — отставные высокопоставленные дипломаты, в течение многих лет состоявшие на службе в Министерстве иностранных дел Австрийской Республики. Доктор юридических наук Франц Седе был, в частности, послом Австрии в России и в Бельгии, затем возглавлял Отдел международного права МИД Австрии. Являясь автором и издателем многочисленных работ по международному и европейскому праву и в области международных отношений, он также преподавал в Дипломатической академии в Вене и в Немецкоязычном университете им. Дьюлы Андраши в Будапеште. Кристиан Прозль, имеющий докторскую степень по юриспруденции, ранее занимал должность австрийского посла в Берлине, а затем в Вашингтоне. С 2012 г. он является президентом Австрийского Общества культуры.

Данная книга представляет собой попытку всестороннего анализа и осмысления внешней политики Австрии в период с 1945 г. по настоящее время. И хотя значительное место в ней отведено истории международных отношений, главная задача, которую ставили перед собой авторы — на основе анализа событий минувших дней определить актуальные и перспективные стратегические задачи Австрии в сфере внешней политики. Важно отметить и то, что в попытке связать прошлое с настоящим и будущим, они стремились придерживаться линии непредвзятого, беспристрастного анализа. По мнению одного из рецензентов данной монографии Герхарда Штадлера («Венская газета», 2015, 5 июля), она «должна быть рекомендована каждому австрийцу, который интересуется не только сегодняшней политикой в отношении беженцев, но хочет получить информацию о международных задачах и возможностях малого государства»².

Предлагаемый текст является переводом с немецкого языка первой из 30 глав этой книги.

Глава 1. Основополагающие размышления об австрийской внешней политике

Краткий очерк австрийской внешней политики после 1945 г. мы хотим предварить некоторыми основополагающими размышлениями. После нескольких десятилетий работы на дипломатической службе у нас появилось желание поделиться своим практическим опытом и своими личными оценками со всеми, кто интересуется международной проблематикой в общем плане и австрийской внешней политикой, в частности. Авторы осознают свою ответственность перед подрастающим поко-

¹ Gasser F. Wenig Glanz am Minoritenplatz [Электронный ресурс] // Die Zeit. 2015. 15 Juni. URL: <http://www.zeit.de/2015/24/oesterreich-aussenpolitik-diplomatie-buch-cede-prosl> (дата обращения: 02.04.2016). На Миноритенплатц, д. 8 располагается Министерство иностранных дел Австрии (полное официальное название с 1 марта 2014 г. — Федеральное министерство по вопросам Европы, интеграции и иностранных дел — Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres).

² Stadler G. Ein Studienband über Österreichs Außenpolitik seit 1945 [Электронный ресурс] // Wiener Zeitung. 2015. 5 Juli. URL: http://www.wienerzeitung.at/themen_channel/literatur/buecher_aktuell/761182_Diplomatische-Diskreton.html (дата обращения: 03.04.2016).

лением и намерены своим анализом способствовать лучшему пониманию позиций своей страны в международном контексте.

Наши основные идеи, которые будут изложены ниже, обращены не к прошлому, а к настоящему и будущему австрийской внешней политики. Прежде всего, они учитывают фундаментальные изменения, произошедшие в мире к началу XXI в. и ставшие абсолютно новыми вызовами для Австрии.

Авторам было важно подчеркнуть свою отдаленность от «всяческих дешевых рассуждений». Наоборот, они ставили перед собой задачу описать реальность с холодной головой, без гнева и пристрастия (*sine ira et studio*), а также сделать практические выводы. Для облегчения восприятия повествования авторы сформулировали основные тезисы в виде кратких текстовых фрагментов, отказавшись от длинного развернутого изложения каждого из них.

1. Внутренняя и внешняя политики неотделимы друг от друга

Кажется, что это простое утверждение еще не до конца осознается широкой общественностью Австрии. В общем представлении эти две области политики зачастую, как и прежде, рассматриваются изолированно друг от друга. Это приводит к тому, что влияние международных процессов на личный жизненный мир все еще недооценивается, хотя каждое изменение международной обстановки непосредственно отражается на австрийской политике, экономике и обществе.

В эпоху глобализации границы между внутренней и внешней политикой в значительной степени перестали существовать. Происходящее «снаружи» касается всех нас «внутри». Гете еще мог спокойно расположиться у окна, когда «...в Турции далекой, где война, сражаются друг с другом ополчения»¹. А вот нас в отличие от него происходящие сейчас события на Ближнем Востоке (Турция, Сирия, Ирак, Израиль, Палестина) — в таком далеком от нас регионе, по образному выражению Гете, — касаются самым непосредственным образом. Кто станет отрицать, что эти события не имеют к нам никакого отношения. Они больше не являются проявлениями внешней политики, за которыми мы можем наблюдать издалека. Можно привести бесконечное число примеров сильного воздействия международной политики на внутрисполитические отношения в Австрии (в последнее время, например, санкции ЕС против России или потоки беженцев из зон военных конфликтов). Но и внутрисполитические процессы также содержат в себе внешнеполитический компонент. Австрия находится в фокусе международного мониторинга, будь то ее экономическая политика, политика по отношению к беженцам, случаи антисемитизма. Это все часто имеет прямые последствия во внешней политике.

2. Внешняя политика делается не только дипломатами

Ошибочное мнение, что внешняя политика является прерогативой исключительно дипломатов и экспертов, восходит к тому пониманию политики, которое перестало быть актуальным самое позднее со времен Первой мировой войны. Перед образованием современных демократических государств в XX в. ведение внешних дел, равно как и управление вооруженными силами, считалось привилегией обладателя верховной власти. Он назначал своих дипломатов, которые представляли его и его страну за рубежом. В прежней Австрии это было компетенцией кайзера.

¹ Здесь авторы приводят цитату из «Фауста»: «По праздникам нет лучше развлечения, Чем толки за стаканчиком вина, Как в Турции далекой, где война, Сражаются друг с другом ополченья. Подходишь у трактирщика к окну, И смотришь — по реке идут баркасы, И после, дома, отходя ко сну, Благословляешь миролюбье часа». Цит. по: *Гете И. В.* Фауст / пер. с нем. Б. Пастернака. М. : Гослитиздат, 1957.

Если посмотреть на нашу конституцию, станет понятно, что система представлений монархической государственной доктрины в измененном виде продолжает существовать и в Австрийской Республике. Согласно конституции, федеральный президент является главнокомандующим вооруженными силами и отвечает за представительство Республики за рубежом.

В действительности же в современном мире уже давно не существует государственной монополии на осуществление внешней политики. Само собой разумеется, это справедливо и для Австрии. Наряду с федеральным президентом и министром иностранных дел, сотрудниками МИДа внутри страны и за ее пределами, существует множество акторов, каждый из которых вносит свой вклад в положение Австрии в мире и тем самым в самом широком смысле — во внешнюю политику Австрии: самостоятельными полномочиями в этой сфере обладают государственные представители и министерства (федеральный канцлер и отраслевые министры с их бюрократическими аппаратами). Национальный Совет безопасности проводит заседания под председательством федерального канцлера, внешнеполитический совет возглавляет министр иностранных дел. Парламент Австрии наделен значительными полномочиями в области внешней политики, которые в последние годы были расширены. Министр иностранных дел отчитывается перед Внешнеполитической комиссией парламента. Сюда же относятся многочисленные институты с государственным участием, и прежде всего среди них нужно назвать Экономическую палату Австрии (бывшую Федеральную экономическую палату). Имея разветвленную сеть зарубежных торговых представительств, она стала значимым внешнеполитическим игроком.

Другие объединения, такие, например, как Союз промышленников, Австрийский профсоюз или Палата трудящихся, выступающие под австрийским флагом за рубежом, особенно в Брюсселе, в рамках ЕС, точно так же укрепляют репутацию Австрии как страны, где действует множество организаций. Представительство Австрии в ЕС разрослось уже буквально до своего возможного предела, поскольку наряду с официальными, государственными представителями оно включает в себя бесчисленное множество отдельных, частных объединений. Многочисленные негосударственные организации (например, австрийское отделение организации «Международная амнистия», Гринпис и т. д.) также являются участниками внешней политики.

3. Внешняя политика не является прерогативой только централизованного государства

В традиционных категориях мышления ответственность за внешнюю политику и за заключение международных договоров берет на себя государство. И в Австрии долгое время исходило из того, что ведение внешних дел и заключение государственных договоров были компетенцией исключительно государства. Между тем развитие международных отношений оставило этот подход далеко позади. Помимо государства и многочисленных негосударственных акторов, которые все вместе представляют Австрию за рубежом, все большую роль начинают играть федеральные земли и общины, в рамках межрегионального трансграничного сотрудничества.

Созданный в 1998 г. регион «Эуреджио Тироль — Южный Тироль — Трентино» или рабочее сообщество Альпы-Адрия — это только два примера новых форм приграничного взаимодействия региональных объединений. Возрастающее значение внешней региональной политики в ЕС было закреплено созданием «Европейского союза территориального сотрудничества» (ЕСТС). Он объединяет те страны и регионы, которые могут организовать свое взаимодействие на институциональном уровне.

Но и частные лица, например, австрийские туристы или жертвы похищений, освобождение которых происходит в ходе переговоров с государствами или организациями, своим поведением напрямую влияют на внешнюю политику, так же как и австрийцы, участвующие в демонстрациях за рубежом, например против приграничных атомных электростанций.

4. Членство в ЕС изменило концепцию государственного суверенитета

Вступление в ЕС изменило установку, согласно которой Австрия как суверенное государство может свободно и независимо проводить свою внешнюю политику. Членство в ЕС для Австрии повлекло за собой смену парадигмы: отношения Австрии как члена ЕС и Европейского союза больше не являются отношениями «внешними» в классическом смысле этого слова, поскольку Австрия стала целой частью объединения государств, который в важных областях имеет наднациональный состав. Это означает, что государства-члены передали ЕС суверенные полномочия. Между тем в какой степени ЕС охватил все сферы жизни австрийцев, показывает хотя бы тот факт, что сейчас две трети всех правовых предписаний, которые действуют в Австрии, были созданы институтами ЕС в Брюсселе.

5. Общая внешняя политика и политика безопасности открыла перед внешней политикой Австрии новые перспективы

Вступив в ЕС, Австрия официально заявила, что она может и готова участвовать в Общей внешней политике и политике безопасности (ОВПБ) и вместе со всеми выполнять вытекающие из этого обязанности. Говоря открытым текстом, это означает, что внешняя политика Австрии должна придерживаться правил и координационных механизмов, принятых в ЕС. Тем самым пространство для собственных внешнеполитических действий Австрии существенно сократилось. С другой стороны, полноправное участие Австрии в ОВПБ открывает для нее новые интересные возможности, связанные с построением и реализацией европейской внешней политики совместно с партнерами по ЕС.

6. После вступления в ЕС австрийский нейтралитет стал носить условный характер

Правовые предписания ЕС в области ОВПБ имели особенно тяжелые последствия для концепции австрийского нейтралитета. После адаптации австрийских правовых норм к нормам ЕС были устранены все внутренние препятствия к принятию обязательств по ОВПБ. Хотим мы этого или нет, но из-за вступления в ЕС австрийский нейтралитет был сведен к минимуму.

7. Австрийская внешняя политика является одновременно политикой безопасности

Неразрывная связь, пересечение внутренней и внешней политики является само собой разумеющимся фактом не только на национальном уровне, но и на уровне ЕС. Поэтому не случайно обе эти политические сферы представляют в ОВПБ единое целое. Если перед вступлением в ЕС обеспечение внешней безопасности и обороны страны относилось к ключевым компетенциям суверенного государства, то членство в ЕС коренным образом изменило эту концепцию. Даже если ЕС будет очень медленно продвигаться в осуществлении европейской оборонной политики и общей европейской обороны, то после вступления в ЕС Австрия и с точки зрения политики безопасности больше не находится в одиночестве. Австрия является полноправной участницей европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО), и она уже принимала участие в нескольких военных миссиях ЕС. Кроме того в июне 2013 г. генерал-лейтенант Вольфганг Возользобе был назначен генеральным

директором Военного штаба ЕС. Таким образом, в настоящее время австриец занимает один из важнейших постов ЕС в военной сфере¹.

8. Демократический элемент внешней политики существенно усилился

В то время как в XIX в., а также вплоть до конца Второй мировой войны парламенты играли в международных отношениях во многом подчиненную роль, в последние десятилетия их влияние на внешнюю политику неуклонно возрастает. Эти изменения можно наблюдать и в Австрии. В австрийском Национальном совете международными вопросами постоянно занимаются Главная комиссия и Внешнеполитическая комиссия. Для вопросов, связанных с ЕС, в Национальном совете была создана постоянная Европейская комиссия. Эти органы обеспечивают участие австрийского парламента в формировании внешнеполитической позиции федерального правительства, а также в законодательном процессе ЕС. То обстоятельство, что члены Европейского парламента избираются во всех странах ЕС напрямую, а также расширение полномочий Европейского парламента по Лиссабонскому договору, вступившему в силу 1 декабря 2009 г., значительно укрепили демократический элемент ЕС. Тем самым растущее внешнеполитическое значение демократических учреждений в странах-членах и на уровне ЕС распространяется на ту сферу, которая раньше в значительной степени оставалась вне парламентского контроля.

9. Консульская защита граждан Австрии за рубежом стала главной задачей МИД

Любовь австрийцев к путешествиям и растущее число граждан страны, проживающих за рубежом (на данный момент около 400 000 человек), привели к резкому увеличению числа консульских обязанностей, которые будут исполнять МИД в Вене и австрийские зарубежные представительства во всем мире. Сфера консульской деятельности охватывает широкий спектр служебных функций (например, паспортно-визовая служба), защиту и оказание помощи в любых экстренных ситуациях, а также поддержку австрийцев, оказавшихся в ситуации конфликта с законом в стране их пребывания. Приведенные здесь только для примера сферы деятельности консульств начинают восприниматься широкой общественностью, как правило, только после того, как они попадают в заголовки газет — например, когда речь идет о сенсационном похищении (два австрийских заложника на Мали в 2008 г.), аварии с особенно тяжелыми последствиями (крушение самолета авиакомпании «Лауда Эйр» в Тайланде в 1991 г.), или стихийном бедствии, в котором пострадали граждане Австрии (цунами 2004 г. в Индийском океане). При этом охотно забывают, что значительная часть консульской работы, которую ежедневно выполняют сотрудники МИДа внутри страны и за рубежом, остается в тени и не освещается средствами массовой информации.

Беда, если что-то в консульской работе идет не так! Бесславный визовый скандал в некоторых посольствах в начале столетия сразу же стал предметом обсуждения. При этом эмоциональность СМИ не знает пределов, если судьбе даже одного-единственного австрийца за пределами страны что-то угрожает. Это совершенно точно знает каждый министр иностранных дел. Его имидж не в последнюю очередь зависит от того, как работа его сотрудников в консульской сфере будет оценена средствами массовой информации.

¹ С 27 мая 2016 г. генеральным директором Военного штаба ЕС является генерал-лейтенант Эза Пулккинен (Финляндия).

10. СМИ влияют на внешнюю политику

Нельзя недооценивать роль, которую во внешней политике играют СМИ — давая комментарии, транслируя ток-шоу, проводя собственный анализ. Это справедливо в отношении всех государств, от демократических до диктаторских. Однако в силу особой структуры медиаландшафта, а также взаимозависимости СМИ и политиков, пример Австрии в этом отношении особенно характерен. Складывается впечатление, что многие политики в первую очередь заинтересованы в громких заголовках ведущих австрийских газет. Однако то, что при этом страдает устойчивость и постоянство политической позиции, является прискорбным фактом.

11. Глобальные проблемы не могут быть решены на местном уровне

Невозможно отрицать, что глобальные проблемы (например, защита окружающей среды, проблемы климата, терроризм, распространение оружия массового поражения) могут быть решены только совместными международными усилиями. С другой стороны, нет однозначного ответа на вопрос о том, как же должна себя позиционировать австрийская политика применительно к конкретным проблемным ситуациям. Дискуссия по этому поводу разгорается, например, при выполнении международных обязательств по вопросам климата, или при обсуждении того, как Австрия должна реагировать на угрозы международного терроризма или воинствующего исламизма (джихадисты). Отсутствие единой позиции внутри международного сообщества государств и недостаток координации важнейших акторов (государств и международных организаций) в отношении ключевых проблем нашего века затрудняют проведение совместных решительных действий. Международные усилия при решении глобальных проблем представляют собой в высшей степени сложный процесс, который протекает в рамках нескольких организаций с совершенно разными компетенциями (например ЕС, НАТО, ООН и организации, входящие в ее структуру). Трудности внутри страны, возникающие при выработке позиции Австрии по сложным вопросам, требующих для успешного разрешения международных усилий, отражают координационные проблемы на национальном уровне.

12. Есть ли у Австрии внешнеполитическая стратегия?

Основная мысль здесь сознательно была сформулирована в виде вопроса. На какие цели ориентируется в современном контексте международных отношений внешняя политика Австрии? Перед политическими изменениями в Европе было еще довольно легко охарактеризовать австрийскую внешнюю политику в нескольких словах: активная политика нейтралитета, активная политика соседства, высокая степень участия в международной защите прав человека, подчеркивание авторитета международного права, политика разрядки (ОБСЕ, ООН), гуманитарная внешняя политика, значительное участие в международных миссиях по поддержанию мира. После поворотной точки в 1989 г. и вступления в ЕС в 1995 г. австрийской внешней политике фактически пока не удалось создать новый имидж, который соответствовал бы столь основательным изменениям.

Существует ли «особая отличительная черта» австрийской внешней политики, и, если да, как можно ее определить? С политикой активного нейтралитета мы распрощались самое позднее с момента вступления в ЕС и принятия обязательств, вытекающих из ОВПБ. Сегодня ценится наше участие в международных операциях по поддержанию мира на Балканах (Вооруженные силы ЕС), но, с другой стороны, отход австрийского военного контингента с Голанских высот (миссия СООННР) весьма ощутимо подпортил репутацию Австрии как особенно активного участника операций ООН по поддержанию мира. Что касается политики соседства, роль Австрии в Балканском регионе оценивается позитивно. Действия министра иностран-

ных дел Мока и его последователей по достижению стабильности в регионе и неизменная позиция Австрии за европейскую перспективу для всех государств, образовавшихся после распада Югославии, а также Албании с целью их вступления в ЕС, находит, как и прежде, международное признание. Действия Австрии в Балканском регионе с точки зрения дипломатии и политики безопасности (например, значительное участие страны в Европейских вооруженных силах) позволяют говорить о том, что в рамках этого направления Австрия сегодня придерживается четкой линии, хоть и достигается это в высшей степени скромными средствами.

Менее определенным кажется сейчас характер австрийской внешней политики на других направлениях. В частности, приходится констатировать, что Австрия как член ЕС до сих пор практически не выдвигала интересных предложений, которые могли бы найти поддержку большинства. Скорее, напротив, часто создается впечатление, что в рамках ОВПБ Австрия только «плывет по течению» в общем русле позиции ЕС и отдает инициативу формирования международной повестки другим странам-участницам. Также замечено, что австрийские представители в Брюсселе зачастую лишь реагируют на инициативы других государств, вместо того, чтобы выдвигать собственные конструктивные предложения. Однако реагирование вместо инициативы не должно стать девизом австрийской внешней политики.

И вместе с тем представляется вполне возможным более ясно очертить роль Австрии в ЕС и в мире.

13. Ориентиры внешней политики Австрии

Для такой сравнительно маленькой страны, как Австрия, которая с момента своего возникновения находится на перекрестке языков и культур, а на протяжении многих лет располагалась на политической границе между Западом и Востоком — активная, превентивная внешняя политика имеет жизненно важное значение. Нас учит этому не в последнюю очередь история. Недостаточно только реагировать на происходящее, поскольку в большинстве случаев бывает уже слишком поздно. В эпоху глобализации Австрия должна демонстрировать «прибавочную стоимость» в рамках международного сообщества государств. В формулировке бывшего федерального президента и министра иностранных дел Рудольфа Кирхшлегера это звучит так: «Тот, кто в сообществе государств бездействует, постоянно находится под угрозой потери существования». У нас, кажется, многие политики в Австрии за последние годы утратили это понимание. Мы считаем, что внешней политике нужны ориентиры, поскольку только они способны стать стимулами к действию. Наш ориентир — это солидарный мир, живущий в согласии. Мир (отсутствие военных действий) — это не статическое понятие, его обеспечение требует постоянных усилий. Активный подход к глобальным проблемам обусловлен не только моральными предпосылками, он отвечает также нашим коренным интересам. Единичный «марш-бросок» не решит дело ни в одной области, скорее потребуются постоянная, трудная рутинная работа. Инструментом для этого является внешняя политика, и использовать его нужно исключительно целенаправленно.

Чтобы пробудить интерес к этому инструменту, мы и написали эту книгу.