

Дать отпор «плохим парням»

Международное влияние ЕС существенно ослабло. Сможет ли новый уполномоченный по иностранным делам Жозеп Боррель переломить ситуацию?

Читайте эту статью на немецком языке

Жозепа Борреля, который 1 ноября 2019 года сменит Федерику Могерини на должности Верховного представителя Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности, ждет тяжелое наследие. Во время пятилетней каденции Могерини коренным образом изменились условия Общей внешней политики и политики в области безопасности (ОВПБ): произошла переоценка ценностей во внешней политике России; Китай превратился из контрактного производителя в системного конкурента; президент США Дональд Трамп проводит транзакционную внешнюю политику и видит в ЕС соперника. Политика соперничества между супердержавами во все большей степени ставит под сомнение внешнеполитическую бизнес-модель ЕС, основанную на мультилатерализме и международном устройстве на базе правил.

Если ЕС при этом не хочет быть мячом для игры, а желает определять международную политику, то в будущем ему больше, чем когда-либо, придется действовать единым фронтом. Но государствам – членам ЕС де-факто в последние годы все сложнее удавалось улаживать существующие разногласия почти во всех сферах политики и идти на европейские компромиссы. К тому же у европейцев главным образом в области политики обороны и безопасности попросту не хватает необходимых средств, которые могли бы обеспечить действительно суверенную внешнюю политику.

Вызовы, которые возникли перед ОВПБ в целом и Верховным представителем Боррелем в частности, огромны: нужно вводить процессы быстрого принятия решений для обеспечения дееспособности ЕС, а также добиваться консенсуса там, где до сих пор превалировали частные интересы национальных государств. По существу, речь идет прежде всего о сохранении мультилатерализма в

условиях все более национального и унилатерального мира, разработке политики отношений с США и Китаем, при которой ЕС не окажется между двумя фронтами, и более энергичном наверстывании отставания в гонке новых технологий.

*У ЕС часто
отсутствовали
надлежащие ответы на
внешнеполитические
кризисы последних лет,
его влияние на
международную систему
ослабло*

Поэтому одним из первых действий Борреля на своей должности должно стать начало пересмотра глобальной стратегии ЕС и обеспечение в этот раз более высокой степени отождествления государств – членов ЕС с его результатом. В ходе этого процесса Боррелю нужно дать толчок дискуссии по спорному понятию «стратегической автономии». Следует определить это понятие и установить конкретный масштаб амбиций касательно целей, которых ЕС хочет достичь собственными усилиями на глобальном уровне в области, например, обороны, торговли или технологий. Конечно же, одной разработки такой стратегии недостаточно. ЕС нужно улучшить свою способность к ее реализации.

Если использовать внешнеполитический итог деятельности Могерини за время ее каденции в качестве мерила будущей дееспособности ОВПБ, сразу становится ясно, насколько глубока пропасть между амбициями и нынешней реальностью. Ведь у ЕС часто не было надлежащих ответов на внешнеполитические кризисы последних лет, а его влияние на международную систему в целом ослабло. Главам государств и правительств лишь изредка удавалось действовать быстро, решительно и сообща.

Оглядываясь назад, можно сказать, что на чашу весов брошены даже отдельные большие успехи, достигнутые при Могерини. Это прежде всего касается так называемой ядерной сделки с Ираном, заключенной в 2015 году, которую после расторжения со стороны США европейцам вряд ли удастся спасти. Еще одно достижение – посредничество в прямых переговорах между Сербией и Косово (поддерживаемый ЕС диалог) с целью нормализации отношений между сторонами – пробуксовывает еще с 2016 года. Конфликт остается неразрешенным. Единственной историей успеха европейцев, по крайней мере пока, стало введение санкций против России после аннексии Крыма.

В то же время ЕС не удалось добиться преобразования соседей по

собственному образцу. Кроме того, до сегодняшнего дня Евросоюз демонстрирует полнейшую беспомощность, прежде всего на Ближнем Востоке. В сирийском конфликте, ставшем как-никак крупнейшим очагом кризиса на южных границах ЕС, он оставался лишь наблюдателем, хотя последствия этого конфликта непосредственно ощущают на себе европейцы. В Ливии ЕС оказался не в состоянии добиться сколько-нибудь заметной стабилизации ситуации. Хуже того, вместо формирования единой европейской позиции наиболее активно вовлеченные в этот процесс государства – члены ЕС Франция и Италия предпочли в течение последних месяцев взаимно торпедировать там друг друга. Именно сегодня снова стало ясно, насколько сложно отрядить хотя бы европейскую миссию наблюдателей в Ормузский пролив. Фактом остается то, что ЕС не играл значительной роли в преодолении большинства кризисов в сфере внешней политики и безопасности в течение последних пяти лет.

Возможности влияния и организации процессов со стороны Могерини с самого начала были очень ограниченными, ибо того желали главы государств и правительств

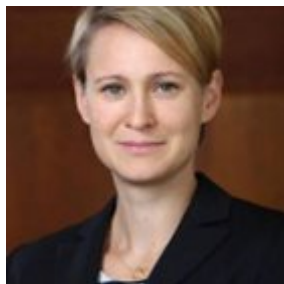
Впрочем, Федерика Могерини лишь отчасти несет ответственность за скудный итог своих достижений за время пребывания в должности Верховного представителя. Правда, она уделяла слишком много внимания достижению баланса между государствами – членами ЕС и старательно избегала неприятных тем и конфликтов в отношениях с главами государств и правительств. Вместо энергичного формирования европейской внешней политики она предпочитала оставаться главой европейской дипломатии, управляющим внешними отношениями. Главным результатом деятельности Могерини останется опубликованная в 2016 году Глобальная стратегия ЕС, а также ее энергичное участие в активизации Постоянного структурированного сотрудничества по вопросам безопасности и обороны (PESCO) и создании Европейского оборонного фонда.

Федерика Могерини, как и ее предшественница Кэтрин Эштон, производила на своей должности бледное впечатление, особенно в сравнении с бывшим «мистером ОВПБ» Хавьером Соланой. И это не случайно: после расширения полномочий Верховного представителя в рамках Лиссабонского соглашения государства-

члены, похоже, оказались не готовыми к тому, чтобы назначить на этот пост опытного европейского лидера. Когда на эту должность пришла Федерика Могерини, у нее было мало опыта работы в правительстве, ведь перед этим она всего восемь месяцев была министром иностранных дел Италии. К тому же ни Жан-Клод Юнкер, ни Дональд Туск не возвели внешнюю политику в ранг задачи первоочередной важности и не оказали особой поддержки Могерини.

Поэтому возможности влияния и организации процессов со стороны Могерини с самого начала были очень ограниченными, ибо того желали главы государств и правительств. В то время как благодаря Лиссабонскому договору, произошло укрепление структур на уровне Брюсселя, призванное сделать европейскую внешнюю политику более целостной и эффективной, государства – члены ЕС де-факто по-прежнему не желали упускать из своих рук существенные полномочия. Вследствие этого все важные стратегические решения в рамках ОВПБ, как и прежде, принимаются Советом ЕС единогласно на уровне глав государств и правительств. ОВПБ часто является лишь «минимальным общим знаменателем» не совпадающих между собой интересов. Кроме того, Могерини практически была лишена возможности помешать государствам-членам проводить свою собственную независимую внешнюю политику параллельно политике Европейского союза, даже если она шла вразрез с европейскими интересами – например, когда в 2017 году в Женеве Греция воспрепятствовала принятию общей декларации о нарушениях прав человека Китаем на заседании Совета ООН по правам человека.

Жозеп Боррель мог бы в будущем сделать европейскую внешнюю политику более энергичной и харизматической. У него значительно больше опыта, чем у Могерини, и он известен тем, что не боится конфликтов. В лице Урсулы фон дер Ляйен у него наверняка появился партнер в руководстве Комиссии, для которого внешнеполитическая дееспособность Европы является наивысшим приоритетом. Однако без поддержки государств-членов Боррелю ничего достичь не удастся, а потому остается надеяться, что их руководство наконец-то все больше начнет осознавать, насколько рост роли ЕС на международной арене соответствовал бы их кровным интересам.



Яна Пуглиерин

Д-р Яна Пуглиерин (Jana Puglierin) – директор программы Центра проблем будущего Европы Германского совета по международным отношениям Альфреда фон Оппенгейма. До этого была научным сотрудником Берлинского форума будущего при Немецком обществе внешней политики.

