Коронакратия: Почему ЕС не создает новый мир

Пол Хансбери

Резюме

На фоне пандемии коронавируса к ЕС возник ряд вопросов. Для одних его относительная незаметность в начале пандемии подтвердила неактуальность ЕС; для других его актуальность и необходимость как никогда очевидны в мире, который становится все более небезопасным. Пандемия стала благоприятным моментом для оценки способности ЕС противостоять вызовам безопасности в формирующемся миропорядке. Евросоюзу необходимо быстро адаптироваться, если он хочет сохранить свою жизненную силу и гарантировать безопасность.

Содержание

1 Ключевые выводы
2 Пан-ДЕМ-ия: демократия в панике?
3 Берлин перед Брюсселем
4 Дилемма многосторонности
5 Формирование мирового порядка после пандемии

Ключевые выводы

- Большая часть критики, высказываемой в адрес ЕС во время пандемии, предполагает больше наднационального, чем имеется у институтов Евросоюза. В вопросах безопасности и мира в целом ЕС функционирует, прежде всего, на межправительственной основе – и будет продолжать действовать в том же ключе и впредь.
- На фоне пандемии получила подтверждение центральная роль Германии в ЕС. Как странам-членам, так и внешним субъектам при формировании своей внешней политики и политики в сфере безопасности следует учитывать позицию Берлина.
- Неолиберальный консенсус, формировавший глобальную политическую экономию с 1980-х годов, практически полностью подвергся переосмыслению. Неясно, смогут ли члены ЕС договориться о предпочтениях в отношении

будущего мирового порядка, ограничивая собственные возможности воздействовать на его компоненты. Способность найти новый консенсус станет главной стратегической дилеммой ЕС в ближайшие годы.

Пан-ДЕМ-ия: демократия в панике?

Первым, что заметили в отношении ЕС, стало его отсутствие. Как только пандемия достигла Евросоюза, многие государства-члены в одностороннем порядке закрыли границы. Франция и Германия прекратили экспорт медицинского оборудования, не обращая внимания на правила единого рынка. Каждое государство приняло свои собственные меры реагирования на кризис, и казалось, что ЕС был не в силах обеспечить скоординированный подход. В середине марта президент Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен призвала страны держать границы открытыми, но на ее призыв едва ли кто-то обратил внимание.

Как и при любом кризисе, не было недостатка в ничего не значащих заявлениях. В ранних комментариях по поводу кризиса звучал вопрос, знаменует ли COVID-19 окончание европейского проекта. Для критиков либерализма начался «сезон охоты», поскольку либеральные государства принимали очевидно нелиберальные меры. Утверждалось, что эти меры продемонстрировали провал либеральных принципов ЕС.

> Критика была вполне ожидаемой. Самые настойчивые критики ЕС используют любой кризис в качестве благодатной почвы для своих пророчеств о его неминуемом «схлопывании».

Большинство критических замечаний в адрес ЕС предполагали уровень наднациональности, которого в Евросоюзе попросту не существует. ЕС всегда медленно действовал в условиях международных кризисов. Более того, пандемия была быстро «секьюритизирована» в том широком смысле, что государства-члены изображали ее как значительную угрозу для своих обществ и образа жизни. По-настоящему общая политика безопасности, несмотря на многочисленные институциональные инновации ЕС, остается недостижимой целью. Медленная реакция ЕС на международные кризисы отражает лежащий в его основе интерговернментализм. ЕС сможет оперативно и эффективно реализовать меры, чтобы остановить кризис, только тогда, когда государства-члены готовы будут уступить больше суверенитета наднациональным институтам в Брюсселе.

Соответственно, как только появилась необходимость действовать быстро, можно было с уверенностью прогнозировать, что самые ранние политические меры реагирования на пандемию будут приниматься на уровне государств. Только признавая межправительственный подход ЕС к безопасности, мы сможем оценить его способность справляться со стратегическими затруднениями в будущем.

Берлин перед Брюсселем

Если за основу принять межправительственный подход ЕС в области безопасности, возможно, первый стратегический вопрос, который поднимает пандемия, связан с ролью Германии. Именно готовность Германии – наряду с Францией – выделить ресурсы послужила основой для перспективных скоординированных действий ЕС в ответ на пандемию. 27 мая Европейская комиссия представила фонд восстановления в размере 750 млрд евро, состоящий из грантов и займов, предоставленных государствам-членам. Конечно, во многом случайность, что пакет был представлен именно немкой – фон дер Ляйен. Германии будет официально предоставлено больше власти в ЕС в следующем месяце, когда она займет председательский пост Совета Евросоюза по ротации. Восстановление после пандемии станет основным приоритетом председательства.

> Поддержка со стороны Германии является ключом к успеху фонда восстановления, а также к выживанию ЕС в долгосрочной перспективе.

Кризис в Еврозоне уже показал преобладающее влияние Германии на политику Европейского центрального банка, навязавшего ранее Греции и другим странам жесткую политику экономии. Пандемия привела к беспрецедентным государственным интервенциям в национальные экономики, а в рамках внутренних ответных мер Германия пошла на дефицитное расходование, причем гораздо охотнее, нежели во время финансового кризиса. Фонд восстановления ЕС предлагает большие заимствования, однако в долгосрочной перспективе основное бремя выплат ляжет на Германию, поскольку именно она вносит в бюджет ЕС больше, чем любая другая страна-участница.

В то же время вопрос о могуществе Германии в Европе, вероятно, является центральным для европейской безопасности с 1871 года. «Германская проблема» определяется по-разному, но в целом касается значения и влияния мощного государства, расположенного в центре континента. Этот вопрос вновь всплыл на поверхность после объединения в 1990 году, и нежелание Германии

милитаризировать свою оборонную политику помогло снизить градус «проблемы». Обсуждение этого вопроса здесь не означает, что у Германии есть какие-то угрожающие намерения, а лишь указывает на структурный вызов. Поскольку ЕС так сильно полагается на Германию, союзникам приходится задуматься о формах, которые принимает ее политика.

Германия – локомотив экономики ЕС, оказывающий блоку поддержку. Однако ввиду меняющегося восприятия угроз и вероятного изменения баланса сил в ближайшие годы Германия может почувствовать необходимость перенаправлять ресурсы. В свете напряженности в отношениях между Западом, Россией и Китаем такие ожидания идут вразрез с планами президента Трампа в отношении НАТО и его стремлением сократить контингент американских войск в Германии. Какова альтернатива военной безопасности Европы?

Дилемма многосторонности

Вторая стратегическая дилемма, с которой ЕС столкнется в предстоящие годы, касается его способности вносить вклад в мультилатерализм. Сторонники ЕС, переоценивая наднациональные возможности блока, ожидают от ЕС проявления регионального – и даже глобального – лидерства. Торжественные заявления, что каждый новый кризис является определяющим моментом для ЕС, уже стали доброй традицией. Про это говорилось в 1990-х годах во время югославских войн. В 2014 году газета Financial Times утверждала, что кризис в Украине – это «время Европы». В 2015 году тогдашний Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Фредерика Могерини заявила, что кризис с беженцами знаменует собой «момент истины» для ЕС. В апреле 2020 года таким моментом, по словам президента Франции Эммануэля Макрона, стал COVID-19.

Пандемия, несомненно, из числа проблем, которые лучше всего решаются на многостороннем уровне. В современном мире таких проблем много: от безопасности в сфере здравоохранения до терроризма и экологической безопасности. Существует слишком много внешних факторов, чтобы государства могли решать эти вопросы в одностороннем порядке. Кроме того, эффективность обеспечивается объединением ресурсов и обменом информацией. Однако, когда весной коронавирус затронул Италию и Испанию, институты ЕС не смогли взять на себя руководящую роль даже в региональном масштабе.

На первый взгляд это парадоксально, поскольку во многих отношениях ЕС являет собой символ образцового многостороннего сотрудничества. Однако международная реакция на COVID-19 обнажила слабые стороны международных

организаций и обязательств перед ними. Так, США самым непосредственным образом объявили о планируемом выходе из состава Всемирной организации здравоохранения. В связи с выходом США из международных организаций многие полагают, что ЕС может – или должен – сделать шаг вперед и занять лидирующую позицию в развитии мультилатерализма. Однако если двадцать семь государств-членов ЕС не согласятся предоставить Брюсселю больше полномочий, как это было давно сделано в ходе торговых переговоров, нельзя ожидать, что ЕС возьмет на себя лидирующую роль в вопросах глобальной безопасности.

> Как только получает признание межправительственный «мотор», продвигающий взаимодействие ЕС с остальным миром, амбиции руководства в более широком смысле испаряются. Это не момент истины для ЕС.

Несмотря на это, предпосылки, которые стимулировали европейские государства к сотрудничеству в рамках ЕС, не исчезли. И в первую очередь по этой причине нынешний кризис не предвещает конца европейской интеграции. Он, по всей видимости, придаст импульс укреплению сотрудничества в области государственной политики здравоохранения, однако за рамками этого сотрудничества удастся добиться лишь незначительных результатов. ЕС может помочь своим членам внести ценный вклад в глобальные многосторонние инициативы, но руководить ими не сможет. Двадцать семь участников прекрасно знают, что в состав международных организаций обычно входят отдельные государства, и они вряд ли откажутся от своих мест за столом переговоров.

Формирование мирового порядка после пандемии

Общее ослабление мультилатерализма в настоящее время отражает широко распространенное мнение о том, что глобальный миропорядок претерпевает серьезные изменения. Как уже говорилось в предыдущих комментариях в этой серии публикаций «Коронакратия», пандемия усилила и, возможно, ускорила геополитические тенденции. Таким образом, 2020 год, похоже, представляет собой определяющий момент *длямирового порядка* – и адаптация к нему станет важнейшей стратегической дилеммой для стран-членов ЕС на ближайшие пять-десять лет. Ошибкой было бы преувеличивать влияние ЕС в определении параметров этого порядка, в то же время недооценивая способность ЕС формировать его элементы.

Никто не может сказать, как мировая экономика оправится от пандемии, однако страны-члены ЕС рискуют оказаться меж двух огней в то самое время, когда Китай бросает вызов лидерству США в мире. Большинство членов ЕС проигнорировали критику США и присоединились к Азиатскому банку инфраструктурных инвестиций, который Китай основал в 2014 году. Страны-члены ЕС с осторожностью согласились включить технологии Huawei в свою инфраструктуру 5G, несмотря на гнев США. Однако в индивидуальном порядке мощь европейских государств по отношению к Китаю или Соединенным Штатам ограничена, и именно соперничество последних будет определять параметры будущего мирового порядка.

Наилучшим ответом государств-членов ЕС на китайско-американское соперничество было достигнуть единое понимание о своих предпочтениях. Только в этом случае они могут надеяться повлиять на нормы и ценности будущего порядка и его политэкономии.

> В то время как одни критики правого толка продолжают утверждать, что ЕС поддерживает социал-демократию, а другие (более левые) видят в ЕС средство распространения неолиберальных идеалов, Евросоюз в двадцать первом веке лучше всего рассматривать в качестве средства коллективной адаптации государств-членов к давлению того порядка, в рамках которого приходится оперировать его участникам.

Исследователи утверждают, что благодаря ЕС удалось обеспечить принятие европейских стандартов и правил на глобальном уровне. В прошлом это описывалось как «управление глобализацией», хотя вопрос о том, стоит ли применять ярлык глобализации, является спорным.

Нет уверенности в том, что страны-члены ЕС объединятся вокруг одних и тех же идей. По мере того, как они рассматривают свои отношения с остальным миром, вынося США за скобки, возникают разногласия по поводу сотрудничества с Китаем и Россией. Неясно, удастся ли преодолеть расхождения между старыми и новыми, богатыми и бедными, крупными и малыми государствами-членами. И все же именно способность участников достичь консенсуса в своих предпочтениях в отношении нового мира окажется реальным моментом истины.

Пол Хансбери *- ассоциированный сотрудник, Совет по международным отношениям «Минский диалог» (Великобритания).*

Публикация является частью проекта «Коронакратия: оценка долгосрочных последствий кризиса пандемии для международной безопасности». Проект реализуется Советом по международным отношениям «Минский диалог» и белорусским офисом Фонда им. Конрада Аденауэра. Содержание публикации отражает исключительно мнение автора.



Пол Хансбери
Ассоциированный сотрудник, Совет по международным отношениям «Минский диалог»