Комментарий № 48
16 ноября 2021

Несовершенное будущее: ЕС и восточные партнеры в 2022 году

Пол Хансбери

Резюме

Очередной саммит «Восточного партнерства» состоится в Брюсселе 15 декабря, спустя шесть месяцев после того, как Беларусь приостановила свое участие в проекте. Европейский союз заявил об «обновленной повестке дня» инициативы, выстроенной вокруг нескольких долгосрочных целей. Насколько светлым выглядит будущее для флагманской политики соседства ЕС?

Содержание

1 Геополитический вызов
2 Ценностный вызов
3 Вызов лидерства

Европейский совет по международным отношениям (ECFR) не так давно опубликовал результаты углубленного исследования, в центре которого оказались установки молодых специалистов по внешней политике в шести странах «Восточного партнерства». Авторы по праву включили в свое исследование и Беларусь, поскольку есть надежда, что Минск в будущем возобновит участие в инициативе. Ознакомившись с исследованием, основанным на интервью с более чем сотней дипломатов и других лиц в возрасте от 25 до 45 лет, ответственных за реализацию внешней политики, можно сделать вывод, что ЕС и его восточным партнерам предстоит ответить на три масштабных вызова.

Геополитический вызов

Первый заключается в необходимости удовлетворить геополитические ожидания. Один из главных выводов исследования ECFR – молодые специалисты по внешней политике в странах «Восточного партнерства» хотели бы, чтобы ЕС имел больший геополитический вес. Это особенно заметно в Грузии, Молдове и Украине, где существует позитивное восприятие ЕС, и в то же время озвучиваются сомнения в его эффективности в регионе.

Сам ЕС уже давно говорит о том, чтобы стать «более геополитическим»: вступая в должность, председатель Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен пообещала, что под ее руководством Еврокомиссия станет «геополитической» (стр. 7), а Верховный представитель ЕС Жозеп Боррель во время слушаний по вопросу об утверждении в должности заявил, что ЕС должен научиться говорить на «языке силы» (7 м 50 с). Совсем недавно, после провального вывода американских войск из Афганистана, многие в ЕС подхватили амбициозную идею о необходимости «стратегической автономности» для Старого Света. Председатель Европейского совета объявил, что 2022 год станет «годом европейской обороны», а президент Франции Эммануэль Макрон, к чьей стране по принципу ротации перейдет председательство в Совете в первой половине 2022 года, созовет саммит ЕС по вопросам обороны.

Однако, по признанию самого председателя Европейского совета, военный потенциал отойдет на второй план во внешнеполитической повестке дня ЕС, в первую очередь ориентированной на ценности. У институтов ЕС в этом вопросе мало места для маневра. Как обычно, инициатива ЕС упирается в нежелание государств-членов предоставить Брюсселю больше полномочий в вопросах внешней политики и безопасности. Разговоры о необходимости стратегической автономии, как бы она ни называлась и выглядела, так же стары, как и интеграция в рамках самой Европы: они ведутся со времен провала Европейского оборонительного сообщества в 50-х годах прошлого века. Отказ предоставить институтам ЕС необходимые полномочия по этим вопросам ограничивает перспективы ЕС в качестве геополитического актора.

Ценностный вызов

Будучи неспособным удовлетворить геополитические требования, ЕС делает ставку на свои ценности. Соответствие ценностей ЕС политической реальности в странах-партнерах в лучшем случае можно назвать неоднородным. Поэтому вторым вызовом, который может препятствовать достижению успеха «Восточного партнерства» в будущем, является необходимость обеспечить, чтобы рост предложения ценностей не опережал рост спроса на них в обществах стран-партнеров.

В марте 2021 года ЕС определил пять целей для будущего «Восточного партнерства», которые были воспроизведены в июльском заявлении об «обновленной повестке дня». Продвижение и поддержка ЕС политического и экономического либерализма за пределами своих границ – в том числе

демократии, верховенства закона и свободной торговли – всегда ставились во главу угла его либеральной внешней политики. В последнее время важное место в повестке дня занимает вопрос о продвижении того, что можно назвать социальным либерализмом. Одна из целей «Восточного партнерства», обозначенная в марте, – «устойчивое, справедливое и инклюзивное общество»; а в июле речь уже шла о «справедливом, гендерно равном и инклюзивном обществе».

Инклюзивность – немаловажный вопрос. Отчет ECFR показал, что специалисты, отвечающие за реализацию внешней политики в странах «Восточного партнерства», обеспокоены, в частности, вопросами гендерного равенства (Молдова стала исключением, поскольку респонденты не считали, что женщины ограничены «стеклянным потолком»). Однако ориентация на либеральные социальные ценности несет определенные риски для «Восточного партнерства», особенно по мере того, как в его внешнюю политику просачиваются проблемы инклюзивности внутри ЕС. Чем сильнее ЕС будет настаивать на инклюзивности, тем больше риск столкнуться с консервативным отношением обществ стран «Восточного партнерства».

Возьмем, к примеру, Украину. Многие украинцы явно ориентированы на Запад, и тем не менее в обществе сохраняется значительное предубеждение против гомосексуализма. Опрос Pew Research Centre выявил небольшое снижение уровня принятия гомосексуальности за последние два десятилетия (с очень низкого базового уровня: см. стр. 18 отчета). Еще одна страна, демонстрирующая твердую приверженность европейскому пути, – Грузия – также пытается преодолеть вызов инклюзивности. В Армении и Азербайджане (а также в Беларуси) скептическое отношение к западным институтам и «западным» ценностям гораздо заметнее, а потенциал для усиления трений с ЕС выше. Если слишком торопить события, правительства этих стран могут пересмотреть свое участие в инициативе, что приведет к росту нелиберальных тенденций, наблюдаемых в некоторых центральных и восточных странах-членах ЕС.

Вызов лидерства

Социальные ценности – именно та область, где, по мнению российских лидеров, они могут одержать победу над ЕС в регионе. По мере того как Россия все более решительно отстаивает свои внешнеполитические интересы, ЕС сталкивается с иной проблемой, касающейся собственного лидерства. Для многих за пределами

блока наиболее заметным лицом ЕС были не главы институтов Евросоюза, а Ангела Меркель. ЕС неоднократно пользовался лидерскими качествами канцлера Германии, в том числе в вопросах внешней политики и политики соседства.

Меркель известна своим умением тактично сглаживать напряженность между странами-членами. Не менее важным представляется и тот факт, что само географическое положение Германии подразумевает глубокую экономическую и политическую связь страны с Восточной Европой. И хотя Германия, возможно, не была самым заметным государством в «Восточном партнерстве», ее общее влияние задавало направление политики соседства ЕС в целом. Кто бы ни стал следующим канцлером Германии, он вряд ли будет обладать авторитетом, хоть сколь-нибудь близким к значимости Меркель на международной арене.

Существуют и более масштабные проблемы, связанные с лидерством в рамках «Восточного партнерства». В докладе ECFR приводятся слова молдавского дипломата, который выразил сожаление и негодование по поводу нынешних отношений в формате «ученик и учитель», которые цитирующие его авторы доклада называют «источником раздражения» в отношениях с ЕС. Действительно, в то время как в последние годы у всех на слуху в ЕС было понятие «повышение устойчивости» (resilience) в политике соседства, в пяти целях, вокруг которых выстраивается обновленная повестка дня, по всей видимости, отсутствует другая расхожая концепция. «Местная сопричастность» (local ownership) – понятие, зародившееся в литературе о миротворческих операциях, – означает передачу дополнительных полномочий партнерам по ВП.

ЕС продемонстрировал готовность направлять к своим восточным границам финансовые и дипломатические ресурсы, которые должны поддержать проект «Восточного партнерства». Перед декабрьским саммитом страны ВП проанализируют, насколько цели ЕС соответствуют их собственным амбициям. Ключевой вопрос заключается в том, насколько ЕС готов гарантировать местную сопричастность в обновленной повестке дня, и будут ли чиновники в Брюсселе и государствах-членах ЕС, а также граждане стран «Восточного партнерства» довольны тем, к чему это может привести.

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