«Восточное партнерство» и ускоряющееся время

Евгений Прейгерман

Резюме

В экспертной среде сформировалась консенсусная оценка долгосрочного влияния пандемии на международные отношения. Сводится она к тому, что коронавирус не станет фактором кардинальных изменений и не повернет ход истории вспять. Однако он придаст существенное ускорение тем процессам, которые и так происходили в системе международных отношений. Другими словами, если до COVID-19 практический эффект от ряда нарастающих геополитических тенденций казался отложенным во времени, то сегодня представлявшееся далеким будущее во многом становится настоящим.

Содержание

1 Реакция на изменяющийся региональный контекст
2 Стрессоустойчивость – наше все
3 Формат ВП-6 сохраняется

Опубликовано в Global Brief

Разумеется, такой эффект ускорившегося геополитического времени бросает серьезный вызов всем без исключения. И одним из факторов будущих успехов или, наоборот, неудач отдельных государств или их союзов становятся не столько конкретные меры реагирования на быстро изменяющуюся ситуацию, сколько психологическая и интеллектуальная готовность принять новую реальность.

Интересной зарисовкой к этим теоретическим рассуждениям становится дискуссия о будущем «Восточного партнерства» (ВП). В какой-то степени она наглядно показывает увеличивающийся ментальный разрыв между теми, кто пытается успеть за ускоряющимся временем, и теми, кто, вероятно, верит в историческую бесконечность.

Реакция на изменяющийся региональный контекст

ВП с мая 2009 года является основной институциональной рамкой отношений ЕС с шестью государствами в Восточной Европе и на Южном Кавказе: Азербайджаном, Арменией, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной. Идея многостороннего формата сотрудничества с рядом бывших советских республик обсуждалась в европейских столицах задолго до 2009 года, так как у ЕС уже существовал аналогичный формат со странами Средиземноморья. Однако реальностью «Восточное партнерство» стало лишь после российско-грузинской войны августа 2008 года, когда перспективы военно-политической дестабилизации региона впервые за долгие годы перестали быть гипотетическими. То есть само появление ВП было, главным образом, реакцией на региональные изменения.

При этом Пражская декларация, которая дала официальный старт инициативе, провозгласила следующую основную цель: «создать необходимые условия для ускорения политической ассоциации и дальнейшей экономической интеграции между Европейским союзом и заинтересованными странами-партнерами». ВП должно было способствовать «поддержке политических и социально-экономических реформ в странах-партнерах, обеспечивая их аппроксимацию с ЕС».

Таким образом, решение проблемы региональной безопасности и стабильности видели, по сути, в реформировании стран-партнеров по образу и подобию ЕС, что полностью соответствовало духу времени. Тогда успехи европейской интеграции воспринимались подавляющим большинством политиков и экспертов в самом ЕС и в странах-партнерах как самое яркое подтверждение идеи о «конце истории». ЕС находился в нескольких месяцах от Лиссабонского соглашения, принятие которого вообще вызвало настоящую эйфорию на просторах объединенной Европы и до максимума усилило ее внешнюю привлекательность.

Еще больше идея о привлекательности ЕС и возможности использовать ее в качестве «пряника» для стимулирования реформ в странах-партерах была акцентирована в 2011 году. Тогда главным слоганом ВП (как и всей Европейской политики соседства) стала формула «большее за большее». То есть ЕС обещал партнерам большие перспективы сотрудничества и сближения в обмен на большие преобразования в этих странах по модели самого ЕС. И вновь это стало реакцией на восприятие рисков региональной нестабильности на фоне «Арабской весны».

В следующий раз изменение регионального контекста привело к пересмотру основ Европейской политики соседства и, в частности, ВП в 2015 году. То есть после эффекта разорвавшейся бомбы из-за кризиса внутри и вокруг Украины. И на этот раз подход ЕС к региональной стабильности стал меняться. Помимо тезисов о реформах по образу и подобию ЕС, в европейских столицах заговорили о дифференциации, которая отображала бы разнообразие интересов стран-партнеров. А также о необходимости конкретных результатов партнерства здесь и сейчас, а не только о постоянной перспективе все более тесного сближения. В 2017 году это нашло отражение в Повестке 2020 «Восточного партнерства», которая предусматривала достижение 20 конкретных целей практического сотрудничества до 2020 года.

Едва ли такая эволюция ВП от унифицированной модальности, которая давала однозначную оценку, «что такое хорошо, а что такое плохо», к более разнообразной и оттого сложной радовала многих в Брюсселе и других европейских столицах. Огорчала она многих и в странах-партнерах, так как ставила под сомнение возможность использовать ВП как ускоренный путь к будущему членству в ЕС.

> Однако политика может быть хоть сколько-нибудь эффективной, только если она адекватна имеющимся реалиям, а не просто основывается на желаниях и представлениях о благе. Поэтому и «Восточное партнерство» вынуждено постоянно адаптироваться к региональным изменениям.

В июне 2019 года Европейский совет поручил Верховному представителю ЕС по иностранным делам и политике безопасности, а также Еврокомиссии провести аудит имеющихся инструментов и подходов и разработать новые долгосрочные цели «Восточного партнерства». На протяжении нескольких месяцев ЕС проводил множественные консультации со всеми стейкхолдерами. В итоге новые цели ВП на период после 2020 года были обнародованы 18 марта, а 11 мая они были закреплены выводами Совета Евросоюза.

Стрессоустойчивость – наше все

Оба документа получились традиционно длинными и переполненными формализмами, без которых сложно представить аналогичные документы ЕС. В них можно найти различные детали и акценты, отражающие не только бюрократическую традицию, но и баланс интересов государств-членов. При этом

особое внимание на себя обращают два тематических блока: один из них подчеркнуто присутствует, а другой также подчеркнуто отсутствует в документах. И то, и другое ожидаемо указывает на желание ЕС не отставать от геополитического времени. По крайней мере, в плане оценки собственных возможностей и интересов.

Акцентированно присутствующий элемент – это концепция стрессоустойчивости (resilience). Она была провозглашена краеугольным принципом Европейской политики соседства (ЕПС) еще в 2015 году. Правда, на тот момент, по признанию некоторых европейских дипломатов, сами авторы пересмотренного варианта ЕПС едва ли имели полноценное понимание этой концепции. Дискуссии вокруг нее продолжаются и сегодня. Однако за пять лет они вышли уже на иной качественный уровень.

Основная идея стрессоустойчивости в том, что просчитать все риски невозможно. Поэтому «пожары» неизбежны. Но масштаб разрушений от них можно минимизировать, если правильно обустроить физическую и социальную инфраструктуру, а также управленческие процессы. Притом «правильно» здесь имеет не сугубо универсальное значение, а адаптированное к конкретным реалиям. И акцент делается не на централизованных решениях, а на местной адаптивности.

Такое видение отражает многолетний опыт Европейской политики соседства и кажется логичным на фоне трансформации системы международных отношений, которая всех, в том числе ЕС, выталкивает в неизвестность. Оно также соответствует и развитию научной мысли. Все больше ученых, которые еще недавно увлекались большими данными и искусственным интеллектом, обращаются к концепции стрессоустойчивости ввиду непреодолимой прогностическими методами проблемы «радикальной неопределенности».

> Поэтому во многом «культ» концепции стрессоустойчивости объясняется тем, что это единственное стратегическое направление работы в условиях сжимающегося горизонта планирования. В таких реалиях было бы верхом неразумности делать какие-то большие политические ставки, которых от ВП ожидают некоторые официальные лица и комментаторы.

А нейтральная концепция стрессоустойчивости позволяет ЕС сохранить активное присутствие в регионе ВП и при этом минимизировать собственные и общие риски.

Формат ВП-6 сохраняется

Акцентированно отсутствует в новых документах идея разделить «Восточное партнерство» на две лиги. Условно говоря, первую, куда бы вошли подписавшие с ЕС соглашения об ассоциации Грузия, Молдова и Украина, и вторую лигу для остальных. На таком разделении уже несколько лет настаивают как правительства самих ассоциированных стран-партнеров, так и отдельные политики и эксперты в ЕС. Однако в итоге формат ВП остается прежним.

Как и в случае со стрессоустойчивостью, едва ли можно было ожидать иного результата. Потенциальное дробление формата ВП (в условиях отсутствия даже малейшей перспективы расширения ЕС на восток) просто не имеет никакого практического смысла и не открывает никаких новых возможностей, которыми нельзя воспользоваться сегодня. Одновременно в ситуации общей неопределенности оно создавало бы дополнительные проблемы как для ЕС, так и для всего региона.

Поэтому повышенная активность ассоциированных государств, и особенно Киева, по «выбиванию» из ЕС нового формата вызывает искреннее удивление. Именно это подталкивает к мысли о ментальной неготовности элит государств ВП к новым международным реалиям. Складывается впечатление, что их картины мира сформировались 15-20 лет назад и просто не обновляются, не учитывают очевидного.

А очевидное звучит и в публичных заявлениях европейских лидеров: самые заметные примеры – Меркель и Макрон. И в изменяющемся экспертном дискурсе: о многом говорит хотя бы название доклада к недавней Мюнхенской конференции по безопасности – «Беззападность». И в повестке дня Брюсселя. Там с приходом нового состава Еврокомиссии произошло событие, пожалуй, исторического масштаба. Устами председателя Урсулы фон дер Ляйен эта Еврокомиссия была названа «геополитической». И хотя пока не совсем понятно, что именно имеется в виду, сам этот факт можно назвать революционным. Еще несколько лет назад любое упоминание слова «геополитика» в стенах Еврокомиссии считалось признаком дурного тона, а официальная позиция Брюсселя заключалась в том, что ЕС не занимается геополитикой.

Под влиянием пандемии эти очевидные процессы становятся еще более очевидными и ускоряющимися. Поэтому самая главная цель для всего «Восточного партнерства» после 2020 года – не отстать от времени.

Евгений Прейгерман
директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»