

Винсент делла Сала

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И ЕГО МНОГОЧИСЛЕННЫЕ КРИЗИСЫ

В 2005 году Марк Леонард, основатель и директор самого влиятельного мозгового центра — Европейского совета по международным отношениям, написал книгу, которая разошлась в Европе большим тиражом. Само ее название — «Почему в XXI веке править миром будет Европа» — звучало как музыка для ушей политических элит Брюсселя и европейских столиц, разделявших пылкую веру Леонарда в то, что за Европейским Союзом будущее. Спустя всего 10 лет уже мало кто будет всерьез утверждать, что будущее за Европейским Союзом, не говоря уже о том, что он станет господствующей силой нового мирового порядка. Будучи далекой от доминирования в этом столетии, Европа — и особенно ЕС — рискует стать источником нестабильности в международной системе из-за своего хрупкого валютного союза, неспособности решить вопрос миграции и подъема популистских движений.

Что стало с европейской мечтой о создании «постоянно крепнущего союза» суверенных государств, которые испокон веков были заклятыми врагами? Было ли это всего лишь фантазией о том, что страны могут забыть свою историю и построить новый мировой порядок на основе эрозии суверенитета? Мне хотелось бы донести мысль о том, что Европа — или, точнее, Европейский Союз — находится сегодня на перепутье, и существует очень немного вариантов, которые гарантировали бы стабильность и процветание. Она оказалась в таком положении не потому, что исходная идея о стремлении к более тесному сотрудничеству между европейскими государствами была утопической, а потому, что многие уверовали, будто новый мировой порядок может быть построен без учета власти, государственных интересов или национальной идентичности.

Почему многим показалось, что будущее на самом деле принадлежит Европе и европейскому интеграционному проекту? В чем они могли быть правы? Я попытаюсь показать, что европейские элиты в период холодной войны были движимы почти идеологическим энтузиазмом по поводу того, что Европейский Союз якобы формирует новый мировой порядок. Эта вера в то, что многие назвали бы европеизмом, ослепляла их, не давала увидеть реальных проблем и понять, каким образом меняется мировая система. Кроме того, я рассмотрю некоторые вызовы, с которыми сталкивается ЕС, и проблемы, угрожающие подорвать процесс европейской интеграции и создать нестабильность в Европе и за ее пределами.

Европейская мечта?

Идеи и идеалы европеизма выражаются разными способами — от указания на историческую общность, уходящую корнями в Античность, во времена Древней Греции и Римской империи, до зывания к европейским «ценностям». Однако центральное место в этой вере в Европу отводится мифу, будто Европейский Союз отходит от принципа, согласно которому международная система основывается на наци-

ональных интересах, суверенитете и, что самое важное, власти, понимаемой в первую очередь как военная сила и принуждение. Леонард говорит о «слабости власти» и о том, что она «устарела»; бывший председатель Европейской комиссии Жозе М. Баррозу сказал, что те международные игроки, кто по-прежнему верит во власть и суверенитет, «попались в капкан истории». ЕС рассматривается одновременно как альтернатива и авангард будущего мирового порядка, при котором действия будут определяться не столько национальной историей, идентичностью и властью, сколько общей заинтересованностью в решении общих проблем.

Важной составляющей этого видения будущего, принадлежащего Европейскому Союзу, является понятие «трансформирующей силы» Европы. Имеется в виду убежденность в том, что «мощь» ЕС основана на способности изменять общества и тем самым создавать новую мировую систему. Леонард говорит о том, как «однажды попал в сферу его [Европейского Союза] влияния, страны меняются навсегда» (Введение). Эта трансформирующая сила выражается в официальных позициях, которые стремятся представить ЕС как модель для других обществ в иных частях мира. Написаны толстые тома академических исследований, в которых предпринимается попытка проанализировать способы, с помощью которых ЕС трансформирует общества и мировую систему. Важно отметить, что большая часть этих исследований финансируется самим Европейским Союзом посредством различных программ.

Что не так с этими предсказаниями будущего? Во-первых, это не эмпирическое заявление. Да, 28 стран — членов Европейского Союза пережили трансформацию в послевоенный период, но это может быть в значительной степени обусловлено членством в ЕС. Экономического процветания достигали и достигают многие страны, и не всегда это происходит благодаря либеральным принципам, на которых строится европейская интеграция. Существуют альтернативные модели управления экономикой, которые все более привлекательны и, вероятно, не обременены грузом нормативного регулирования, являющегося частью европейского проекта.

Во-вторых, притязание на то, что будущее принадлежит Европе, можно выдвинуть, только если (ошибочно) забыть прошлое. Страны — члены ЕС все еще связаны со своим прошлым как во внутренней, так и во внешней политике. Ожидание того, что эти связующие узы просто исчезнут лишь за счет тесного экономического сотрудничества, — предположение либерализма, не укорененное в истории и не подтвержденное эмпирическими свидетельствами. Об этом свидетельствуют трудности, с которыми столкнулась Европа при поиске путей выхода из своих многочисленных кризисов.

В-третьих, в этих оценках удивляет почти полное отсутствие соображений насчет того, что трансформирующая сила Европы может быть навязанной и движимой материальными интересами. В духе миссио-

нерства XIX века делается предположение, будто общества для своего блага нуждаются в трансформации и принятии европейских ценностей и институтов.

Предсказания Леонарда и надежды европейских элит на ведущую роль ЕС в формировании мировой системы не сбылись. Будет большим упрощением сказать, что европейская мечта разрушена кризисом, который зародился за пределами Европы. Однако, как мы увидим далее, кризисы лишь высветили проблемы Европы, а не вызвали их.

Бесконечный кризис евро

В июле 2015 года греческое правительство Алексиса Ципраса приняло план спасения, который в основном содержал те же условия, что были отвергнуты на референдуме несколькими неделями ранее. Европа вздохнула с облегчением, так как создалось впечатление, что наконец гарантировано выживание единой европейской валюты. В большинстве частей еврозоны возобновился рост, снижение цен на сырьевые товары способствовало сокращению издержек, а решение Европейского центрального банка о количественном смягчении помогло стабилизировать рынки. Что еще более важно, основные правила и новые структуры, которые появились в период кризиса, укрепляли транснациональное управление экономикой и способствовали переходу к созданию банковского союза. Возникло ощущение, будто произошедшие в течение года события подтвердили то, что многие считали основной чертой истории ЕС: что любой кризис ведет к принятию мер, направленных на усиление интеграции.

Однако те, кто предсказывает стабильный рост в ЕС и еврозоне в кратко- и среднесрочной перспективе, остаются в меньшинстве. Безработица держится на неприемлемо высоком уровне, а безработица среди молодежи в таких странах, как Испания, Греция и даже Италия, достигла угрожающего уровня (свыше 40 %). Это перестало быть просто проблемой экономических циклов, а переросло в структурную и поколенческую проблему. Появилось поколение работников, особенно молодых, которые не имеют стабильной работы более пяти лет, и невелики шансы на то, что их положение улучшится в ближайшее время. Это социальный кризис, и правительства, стремящиеся выполнить жесткие требования бюджетно-налогового пакта в части государственного финансирования (правила, регулирующие систему государственного финансирования в странах зоны евро), даже не приступали к его разрешению. Хотя, как казалось, греческий кризис был преодолен в 2015 году, правительство еще должно внести некоторые изменения, в частности урезать пенсии на сумму, равную 1 % ВВП. После шести лет, в течение которых жесткая экономия не привела к значимому экономическому росту, она по-прежнему остается рецептом, который, как предполагается, должен вернуть процветание на периферию еврозоны.

Более того, правительства и политические элиты не считают с тем, что единая валюта основана на экономической модели, которая не получила и, вероятно, никогда не получит широкого консенсуса по всему Евросоюзу. Очевидно, ЕС нуждается в своего рода финансово-бюджетном союзе, чтобы согласовать общий

инструментарий борьбы с асимметричными шоками в ходе следующего кризиса. Франция и Италия призвали к использованию некой формы финансово-бюджетных трансфертов и «коллективизации» государственного долга. Однако эти же государства не согласятся с тем, чтобы такой финансово-бюджетный союз управлялся централизованным органом и регулировался экономическими правилами, предусматривающими более строгую финансово-бюджетную дисциплину и ограниченное вмешательство со стороны государства, — правилами, которые рассматриваются как минимальные условия такими странами, как Германия, Нидерланды и Финляндия. Не вполне ясно, как при отсутствии подобного консенсуса будет развиваться экономический проект, предусматривающий, что некоторые страны будут «приговорены» к более длительной внутренней девальвации из-за понижения заработной платы, урезания государственных расходов и роста безработицы.

Границы и безопасность

Исследования общественного мнения неизменно показывают, что одно из самых ценных достижений и ощутимых преимуществ европейской интеграции — свободное трансграничное передвижение. Возможность беспрепятственно ездить по делам или с целью отдыха стала фактом жизни для европейцев. Это важнейший элемент реализации концепции единого рынка — обеспечение свободы передвижения товаров, услуг, капитала, людей. Несмотря на широкий консенсус по вопросу о том, что стирание внутриевропейских границ стало значительным достижением, в 2016 году оно грозит обернуться крахом.

Человеческая трагедия мигрантов, спасающихся от войны и нищеты в поисках убежища в Европе, стала самым большим вызовом, с которым столкнулся Европейский Союз. Дело не в том, что большое количество беженцев и мигрантов представляет угрозу: миллион прибывших в ЕС, где живет 550 млн человек, не нарушит социального равновесия. Культурные различия тоже вряд ли будут проблемой. Культурное разнообразие является проблемой лишь тогда, когда общества не имеют в своем распоряжении средств и структур для интеграции различий. Реальный вызов, спровоцированный мигрантами, заключается в том, что в очередной раз высветилась проблема несовершенства интеграционного проекта и все еще не достигнутого согласия относительно путей дальнейшего развития.

Стирание внутренних границ означает либо слепую веру в то, что суверенные государства, сохраняющие контроль над своими территориями, будут управлять внешними границами в соответствии с общими критериями, либо управление внешними границами и контроль над ними на уровне ЕС, как это и происходит сейчас. Таким образом, суверенные национальные государства, уже делегировавшие полномочия по проведению денежно-кредитной политики, откажутся от контроля над своими территориями. Они больше не будут решать, кто и на каком основании может въезжать к ним. Установление общих границ означает четкий сигнал о том, кого представляет и чем является Европа. Именно в этом коренится проблема миграционного кризиса. Европа будет способна решить проблему

мигрантов как единое сообщество, когда она осознает, что является единым сообществом с единым видением, общими идеями и идентичностью, а не просто смутной аллюзией на сообщество с общими ценностями.

Вероятно, Евросоюз попытается найти привычное для себя поэтапное решение миграционного кризиса. Руководство ЕС оказывает и будет продолжать оказывать давление на Грецию, чтобы получить контроль над ее внешними границами, а потом станет критиковать Грецию (и Италию), когда будут происходить трагические инциденты в море. Будет вестись поиск решений по оттеснению мигрантов в Северную Европу, что приведет к скоплению большого количества перемещенных лиц (в основном молодых мужчин и множества беспризорных детей) по всей территории Балкан и частично в Средиземноморье. Это будет рассматриваться в качестве решения ЕС, однако станет бомбой замедленного действия, которая будет ждать своего часа, чтобы вызвать ряд социальных и политических конфликтов.

Вопрос с мигрантами также заставил обратить внимание на проблему выработки единого подхода к обеспечению внутренней безопасности ЕС. На фоне террористических актов в Париже и других местах приток мигрантов вызвал тревогу по поводу потери контроля над границами. Политические партии начали разыгрывать эту карту и подогревать страхи в то время, когда большая часть европейского общества все еще чувствует влияние экономического кризиса. Миграционный кризис показал: «европейские ценности», которые, как считалось, столь сильны и служат основой нового мирового порядка, внутри границ ЕС могут быть более хрупкими, чем были готовы признать сторонники евроинтеграции. Как и в случае с экономическим кризисом, страны продемонстрировали недостаточную солидарность друг с другом (и еще меньшую солидарность по отношению к мигрантам), потому что у них по-прежнему есть национальные интересы, находящие отклик в национальных сообществах.

Возвращение геополитики в Европу

Утверждение, что XXI век будет принадлежать Европейскому Союзу, основывалось на предпосылке, что стратегический и геополитический расчет на использование силы более не является составляющей динамики отношений между государствами Европы и не только. Однако ряд событий — от «арабской весны» и конфликта в Сирии до вопросов энергетической безопасности — наглядно показал: национальные интересы и политика силы все еще в значительной степени являются частью мирового порядка. Для сторонников Европейского Союза, таких как Марк Леонард, это представляет собой дилемму, так как означает, что ЕС должен стать стратегическим игроком, готовым определять цели и выработать средства — вплоть до военных — для их достижения. Мы должны задаться вопросом, возможно ли это.

Есть три причины, по которым этого не может быть. Во-первых, основной структурой в европейской архитектуре безопасности остается НАТО, и такое положение дел вряд ли скоро изменится, не в последнюю очередь потому, что по-прежнему довольно велико влияние Соединенных Штатов на систему европей-

ской безопасности. Между 28 странами — членами ЕС мало согласия относительно какого-либо плана замены НАТО иной формой. Особенно это относится к некоторым странам Восточной и Центральной Европы. Во-вторых, существуют сильные экономические мотивы для того, чтобы не отказываться от НАТО в пользу более независимой политики безопасности в ЕС. Большинство членов ЕС просто не готовы (а многие и не в состоянии) увеличить оборонные расходы, что потребует для проведения более независимой политики в этой сфере. Послевоенное процветание и благоденствие в Европе стали возможны отчасти потому, что военные нужды не составляли значительную долю расходной части бюджета, так как НАТО и США обеспечили «зонтичную» систему безопасности. В период, когда правительства сокращают все формы государственных расходов, маловероятно, чтобы у них был политический капитал для их увеличения в сфере безопасности во имя проведения стратегической внешней политики на европейском уровне. В-третьих, обладание стратегической мощью означает консенсус относительно долгосрочных целей и политическую волю для принятия мер по их достижению в кратко- и среднесрочной перспективе. Однако отсутствуют доказательства такого консенсуса или наличия у правительств политического капитала и готовности его использовать для достижения общеевропейских целей.

Референдум в Британии

Правительство консерваторов, возглавляемое Дэвидом Кэмероном, пообещало в 2016 или 2017 году провести в Соединенном Королевстве референдум, на котором британцам предстоит решить, останется ли их страна в составе Европейского Союза. Когда все внимание приковано к Греции, мигрантам и геополитическому кризису, обсуждение возможности выхода Британии из ЕС, кажется, переместилось на последние страницы газет. Однако выход Британии из ЕС в корне изменил бы ход истории, означая конец идеи необратимости европейской интеграции, постоянно углубляющейся в сфере политики и расширяющейся с присоединением новых участников. Что еще важнее, он бы отразился на динамике многих процессов в ЕС. Германия потеряла бы важного союзника в борьбе за еще большую либерализацию экономик, а некоторые страны Восточной и Центральной Европы, входящие в ЕС, лишились бы партнера, являющегося более ярким сторонником атлантизма. Франко-германский союз более не имел бы противовеса по другую сторону Ла-Манша.

Кампания за проведение референдума и попытки британского правительства пересмотреть условия членства пришлись на времена, когда ЕС столкнулся с экзистенциальными кризисами сразу на многих фронтах. Как выразился один часто цитируемый немецкий дипломат, «дом в огне, а Британия хочет обсудить, как переставить мебель». В то время как ЕС нуждается в единстве и сплоченности, он рискует погрузиться в сложные переговоры с Британией, чтобы прийти к пакету соглашений, которые убедили бы участников референдума проголосовать за сохранение страны в составе ЕС. В случае если большинство голов будет отдано за выход, то грянут еще более слож-

ные переговоры о согласовании условий «развода». Если бы Британия захотела выйти из ЕС, она бы создала нестабильность не только на континенте, но и внутри Соединенного Королевства. В Шотландии, которая в 2014 году проголосовала за сохранение в составе Великобритании с небольшим перевесом голосов, сегодня сильны проевропейские настроения, и весьма вероятен еще один референдум.

Европейский Союз на перепутье

Ни Европейский Союз, ни Европа не будут править миром в XXI веке. Кульминация разнообразных кризисов способствовала возврату некоторых неприглядных сторон политики прошлого столетия. Дело не только в том, что европейские страны все меньше доверяют друг другу, но и в том, что в их внутренней политике наблюдаются все более нетолерантные формы популизма. Призывы к «европейским ценностям» пусты, когда члены ЕС воздвигают заборы и рассматривают любых чужаков как потенциальную угрозу.

Европейские кризисы реальны, но найти практические решения мешает то, что на европейском уровне плохо осознается: Евросоюза, который, как ожидалось,

будет править миром в XXI веке, не существует, как нет и международной системы, которая позволила бы ему существовать и решать конкретные проблемы. Власть по-прежнему имеет значение, и политические сообщества формируются потому, что они хотят использовать власть для достижения своих целей, главным образом чтобы гарантировать собственную безопасность и благополучие. Именно национальные государства обеспечивают сообществам онтологическую безопасность, дающую им ощущение значимости и принадлежности. У ЕС есть будущее, если политические элиты смогут осознать масштабы возможного и понять, что взаимозависимость национальных государств является всего лишь способом для их народов почувствовать себя в безопасности в этом все более угрожающем мире.

У него нет будущего, если он рассматривает себя в качестве правоустанавливающей и трансформирующей силы, желающей менять другие общества и мировую систему. События последнего десятилетия дают мало свидетельств того, что ЕС будет способен отреагировать на описанные здесь вызовы. Это сделает Европу и мировую систему намного более нестабильными и уязвимыми.