

УДК 332

Игорь ЩЕРБАК

ПРОБЛЕМЫ АНТИКРИЗИСНОЙ ДИПЛОМАТИИ ЕС В КОНТЕКСТЕ СОБЫТИЙ В КАТАЛОНИИ

***Аннотация.** В статье исследуются вопросы эффективности антикризисных механизмов ЕС и отдельных государств – членов ЕС в преломлении к проявлениям сепаратизма и односторонних шагов по провозглашению независимости (на примере Каталонии). Подчеркивается, что, несмотря на созданный в ЕС мощный потенциал антикризисного управления, его механизмы не были адекватно задействованы применительно к Каталонскому кризису. Причины этого кроются в особенностях принятия политических решений в ЕС и отсутствии подходящих переговорных и диалоговых платформ на национальном уровне в целях урегулирования и раннего предупреждения конфликтов. Особое внимание уделяется в этом контексте стратегии ЕС по созданию системы антикризисного реагирования в условиях децентрализации и расширения прав автономий.*

***Ключевые слова:** антикризисные механизмы ЕС, антикризисное управление, переговорная и диалоговая платформы, раннее предупреждение и урегулирование конфликтов, децентрализация.*

Антикризисные механизмы ЕС на современном этапе

В период после лиссабонского договора ЕС существенно реформировал свой антикризисный потенциал, а также инвестировал значительные средства в информационно-техническую модернизацию ключевых инструментов кризисного регулирования.

Брюссель провёл значительную работу по созданию правовой основы для интеграции отдельных звеньев антикризисных механизмов в целостную систему. Под эгидой Совета ЕС – ключевого органа ЕС по принятию политических решений в сфере антикризисной дипломатии – создан Комитет по вопросам политики и безопасности, на который возложена подготовка стратегических решений Совета по кризисному урегулированию.

Важным шагом также стало создание Европейской внешнеполитической службы (ЕСВД), которую возглавляет Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности. Под крылом ЕСВД практически на круглосуточной основе функционирует Операционный центр ЕС и Аналитический разведывательный центр, а также Спутниковый центр, занимающийся сбором и обработкой информации о кризисных ситуациях.

Произошла консолидация концептуальной основы стратегии ЕС в управлении кризисами.

Под влиянием усилившихся тенденций автономизации в ряде стран ЕС (Испания, Великобритания, Италия) фокус антикризисной стратегии ЕС постепенно перемещается в сторону внутренних – потенциально конфликтных проблем ЕС, в том числе связанных с проявлениями сепаратизма. В этих целях сформирован Постоянный комитет по операционному сотрудничеству и вопросам внутренней безопасности. На этот орган возложена задача мобилизации политической солидарности государств-членов при задействовании кризисных механизмов (в

соответствии с Положением ЕС о солидарности и Стратегией ЕС по внутренней безопасности).

Предпринимались Брюсселем также усилия по налаживанию взаимодействия между двумя ключевыми структурами ЕС – Департаментом кризисного реагирования и операционной координации и Директоратом по управлению кризисами и планированию, ответственными в равной степени за управление кризисными ситуациями как за пределами границ ЕС, так и внутри самого союза (в случае с Каталонией).

Однако, как показали внешние кризисные ситуации (Украина, Грузия, Сирия и т.д.), ЕС, несмотря на наличие мощной и разветвленной системы «защиты от кризисов», оказался не в состоянии предложить оптимальные решения по раннему предотвращению и урегулированию кризисов в этих странах.

Как представляется, неэффективность антикризисных механизмов ЕС может объясняться во многом тем, что существует кардинальное противоречие между приверженностью государств-членов национальному суверенитету и отсутствием консенсуса внутри ЕС относительно суверенитета самого Евросоюза. Именно этот фактор негативно сказывается на процессе принятия решений по кризисному урегулированию, в том числе применительно к их оперативности.

Не стал исключением в этом плане каталонский кризис, разразившийся осенью 2017 г. в результате односторонних шагов каталонских властей по продвижению независимого статуса Каталонии. Несмотря на масштабность и остроту политического кризиса в Каталонии, и очевидные негативные последствия, ЕС не стал задействовать союзные антикризисные механизмы и практически отказался от посредничества в предотвращении дальнейшей эскалации ситуации и её урегулировании.

Эта позиция ЕС была официально подтверждена президентом Совета Д. Туском, который заявил, что ЕС не будет посредничать в каталонском кризисе, который рассматривается правительством Испании и рядом других государств (прежде всего, Францией и Германией) как исключительно внутреннее дело Мадрида¹.

По оценке ряда экспертов, такая позиция Брюсселя объяснялась рядом причин.

Во-первых, возможное провозглашение Каталонией независимости могло бы спровоцировать эффект домино и усилить центробежные и сепаратистские тенденции в ЕС с последующей дестабилизацией и фрагментацией всего пространства ЕС. В первую очередь это могло бы коснуться автономных провинций Италии (Венето и Ломбардия, Южный Тироль и Сицилия), а также некоторых других государств (Бельгии, Великобритании и т.д.).

Во-вторых, выход Каталонии – одной из самых процветающих в экономическом плане провинций Испании – может иметь серьёзные и даже разрушительные финансовые последствия как для экономики самой Испании (Каталония сыграла ключевую роль в преодолении долгового кризиса в Испании), так и для экономики всей еврозоны.

В-третьих, Брюссель не мог позволить продолжения каталонского кризиса на фоне уже имеющихся негативных последствий выхода Великобритании из ЕС².

В результате возобладала линия центральных властей Испании на введение прямого

¹ Tusk: No space for EU intervention in Catalonia. *The Local (Spain)*, 20.10.2017.

² Lawrence Grief, *Crisis in Catalonia Threatens Eurozone Stability*, *Columbia Political Review*, January 2018.

правления в Каталонии в соответствии со ст. 155 своей конституции. Процесс урегулирования кризиса пошёл по внутреннему треку с применением определённых мер принуждения в отношении автономных властей Каталонии.

Кризис в Испании показал, что в ЕС имеются проблемы как с эффективностью антикризисных механизмов на уровне союза, так и на национальном уровне.

При этом сбой в урегулировании кризиса на национальном уровне произошёл, несмотря на то, что в последние годы Мадрид инвестировал значительные ресурсы в развитие и стабилизацию децентрализованного демократического правления в стране на основе создания двух пространств действий политических партий – общеиспанского и территориального. Делалась ставка на то, что развитие территориального политического круга (Каталония и другие автономии) будет сочетаться с общенациональными интересами и тем самым обеспечиваться консенсус и стабильность в стране в случае возникновения противоречий между центром и территориями. Однако в реальной обстановке политического кризиса в Каталонии надежды на задействование внутренних инструментов кризисного управления не оправдались. Соответственно конфликт вокруг Каталонии стал развиваться вне консультативных и переговорных платформ, которые так и не были структурированы на национальном уровне на случай обострения отношений между Мадридом и территориями.

Напрашивается вывод – слабость и неэффективность национальных и союзных механизмов (на уровне ЕС) по кризисному управлению конфликтами между центром и территориями является ахиллесовой пятой для всей антикризисной дипломатии ЕС. При этом в отсутствии консенсуса на национальном уровне Брюссель практически не может прибегнуть к посредничеству без согласия официальных властей страны (в данном случае Испании) в целях разрядки кризисной ситуации. Складывается, таким образом, заколдованный круг – антикризисные механизмы ЕС не в состоянии компенсировать слабость национальных инструментов кризисного регулирования, а на национальном уровне эти вопросы не решаются в силу отсутствия опыта, а также адекватных инструментов или политической воли в целях нахождения компромиссных выходов из кризисных ситуаций.

В западном экспертном сообществе существует мнение, что Брюссель, учитывая серьёзность ситуации и её возможные негативные последствия для ЕС, должен был выступить как нейтральный арбитр с тем, чтобы подтолкнуть обе стороны в каталонском конфликте к переговорам и диалогу для достижения взаимоприемлемого урегулирования кризисной ситуации. Это можно было сделать путём принятия соответствующей резолюции европейского парламента и Совета Министров ЕС, призывающей обе стороны к переговорам и диалогу, отказу от односторонних действий¹.

Нельзя исключать того, что вопрос о посредничестве ЕС в урегулировании кризиса вокруг Каталонии может опять оказаться в повестке дня Брюсселя, поскольку сформированное в мае 2018 г. правительство Каталонии (во главе с Ким Торра) будет придерживаться линии предыдущей администрации на независимость и уже объявило о заинтересованности в переговорах с Мадридом по данному кругу вопросов².

¹ Simon Toubeau. The EU must get involved in the crisis in Catalonia. Euractive, 11.10.2017.

² Дарья Коржова. Каталония вышла из-под прямого управления Мадрида. Ведомости, 02.06.2018.

Проблемы кризисного реагирования в ЕС в контексте отношений центра и автономий (на примере Каталонии)

Очевидно, что вопрос о повышении эффективности национальных инструментов кризисного управления чрезвычайно важен не только для стран ЕС, но и практически для всех европейских государств, находящихся за пределами границ ЕС (в первую очередь для государств-соискателей членства в ЕС). Именно нестыковки на этом направлении и сложности с выходом на компромиссные решения послужили прологом к масштабным кризисным ситуациям, прямо затрагивающим стабильность и безопасность на европейском континенте (наиболее яркие примеры – грузинский и украинский кризисы).

Как представляется, положение дел в этой сфере кризисного управления можно было бы исправить путём оказания содействия со стороны структур ЕС в формировании диалоговых платформ на национальном уровне для проведения срочных консультаций в случае возникновения чрезвычайных ситуаций (пример – Каталония). Оптимальным вариантом могла бы быть разработка специальных процедур и рекомендаций по ведению консультаций и переговоров на национальном уровне по урегулированию подобных кризисных ситуаций, которые могут быть отражены в национальных законодательствах.

Подобные меры могли бы быть разработаны ЕС в сотрудничестве с ОБСЕ путём включения в зону охвата технического содействия по антикризисным мерам страны СНГ (прежде всего среднеазиатские государства). Кооперация между ЕС и ОБСЕ на этом направлении могла бы стать важной сферой перспективного взаимодействия между двумя региональными объединениями и содействовала бы повышению эффективности деятельности этих организаций по раннему предупреждению кризисных ситуаций на европейском пространстве.

Следует особо отметить, что при всём драматизме нынешней ситуации с угрозами сепаратизма и дезинтеграции для европейской безопасности в ЕС исходят из того, что начавшаяся четвертая технологическая революция радикально трансформирует веками сложившуюся модель нации-государства на основе единства территории. В результате возросшей роли коммуникационных технологий и глобализации миграционных и культурных процессов на пространстве ЕС традиционная жёсткая модель централизованного государства постепенно уступает место государствам с децентрализованной структурой управления (своего рода современная реплика существовавшей во времена европейского средневековья модели раздробленных сателлитных сообществ)¹. В свою очередь новая реальность, в рамках которой возобладают одновременно тенденции глобализации и фрагментации, потребует новаторских идей по управлению «созвездием сообществ» на децентрализованной основе и адаптации понятия суверенитета к изменившимся условиям.

Есть основания полагать, что Брюссель вплотную занимается выработкой оптимальной модели децентрализованного управления на перспективу в увязке с более гибкими подходами к антикризисному реагированию в целях обеспечения стабильности и безопасности на европейском континенте.

¹ Culture and Paradiplomatic identity: Instruments in sustaining EU Policies. Edited by Alina Stoica, Ioan Horga. Cambridge Scholars Publishing, 2016; ISBN(10)1-4438-8734-x; ISBN (13) 978-1-4438-8734-2.

На это указывает проводимая Брюсселем последовательная линия на расширение границ союза и углубление интеграции ЕС, что в немалой степени содействует размытию межнациональных границ и созданию единого европейского пространства. Параллельно с этим поощряется курс национальных правительств на расширение прав автономий и федерализма внутри самих членов ЕС и прямого участия автономий и регионов наряду с представителями центральных властей в процессе принятия решений в некоторых органах ЕС, а также в международных и региональных организациях.

На уровне ЕС уже созданы механизмы для прямой координации взаимодействия регионов и структур союза – прежде всего это Комитет Регионов и в определенной степени Комитет постоянных представителей (Committee of Permanent Representatives) – пока единственный орган союза, в котором разрешено участие регионов.

Что касается самой Испании, то за последнее десятилетие в стране был достигнут ощутимый прогресс в расширении прав регионов, как в европейском контексте, так и в процессе принятия решений на национальном уровне.

Участие регионов Испании, в том числе Каталонии, в европейских делах осуществляется через Конференцию по делам европейских сообществ (Conference for Affairs Related to European Communities) и Постоянное Представительство Испании при ЕС (на эту структуру возложена задача информирования регионов по важнейшим аспектам деятельности Испании в ЕС).

В последнее время регионы Испании расширяют сотрудничество с рядом международных организаций – с 2013 г. Каталония вовлечена в работу ЮНЕСКО (через Национальную Комиссию по делам ЮНЕСКО). Каталония активно участвует в различного рода трансграничных и региональных проектах в кооперации с другими европейскими автономными регионами, которые содействуют наращиванию торгово-экономических, гуманитарных и культурных связей между ними, а также между автономиями и международными партнёрами за пределами ЕС. Наиболее важные из них – «Четыре мотора для Европы» (the Four Motors for Europe) в составе Ломбардии, Каталонии, Рон-Альп, Баден-Вюртенберг, «Сообщество Пиреней» (the Community of the Pyrenees), «Еврорегион Пиренеи-Средиземноморье» (the Pyrenees-Mediterranean Euroregion).

Согласно конституции Испании (закон 2/1997), участие Барселоны в региональной деятельности ЕС и международных делах реализуется через Конференцию по делам европейских сообществ (Conference for Affairs Related to European Communities), а также ряд органов, созданных правительством Каталонии (комиссия по внешним делам и сотрудничеству, генеральный директорат по международным отношениям, генеральный директорат по сотрудничеству в области развития и гуманитарной политики, генеральный директорат по содействию связям каталонских организаций). Отношения между Каталонией и ЕС координируются секретариатом ЕС, на который возложена задача обеспечения участия Каталонии в формулировании европейской политики Мадрида и прямого диалога с институтами ЕС.

При этом модель участия Каталонии в выработке внешней политики центральных властей Испании и общей политики ЕС не является уникальным явлением для Евросоюза. Более продвинуты в этом плане провинции Бельгии (Фландрия и Валония), которые пользуются

значительными правами в вопросах внешней политики и отношений Бельгии с ЕС.

Таким образом, можно говорить о том, что в последнее десятилетие ЕС совместно со странами – членами Союза в рамках стратегии на децентрализацию последовательно расширял права автономий путём дозированного представления провинциям полномочий не только в торгово-экономической и культурной областях, но и в сфере внешней политики. Очевидно, что расчёт делался на перспективу – как обеспечить и гарантировать стабильность и управляемость в ЕС и не допустить угрозы повышения уровня кризисов и конфликтов в условиях постепенной эрозии традиционной модели государства-нации и переходу к модели «созвездия сообществ».

Ставка на создание «страховочной сетки» в виде предоставления автономиям расширенных прав наряду с центральными правительствами, в том числе и в сфере внешней политики ЕС, может стать оптимальной как эффективный инструмент предотвращения и урегулирования возможных кризисов. Такой подход в долгосрочной перспективе может обеспечить гармонизацию интересов центральных властей и автономий и бесконфликтный переход в будущем к модели многоуровневого построения структур власти в ЕС и формирования общей европейской идентичности без национальных различий.

Как показали события вокруг Каталонии, создаваемая модель отношений между центром и провинциями, обеспечивающая удержание автономий Евросоюза от проявления сепаратизма за счет их погружения в многоуровневую систему связей внутри союза и предоставления им по сути дела особого статуса, не является достаточной гарантией против возникновения кризисов и конфликтов на пространстве этого регионального объединения на почве стремления отдельных автономий к независимости.

Очевидно, что эффективное предотвращение кризисов и их урегулирование во многом будет зависеть от создания диалоговых и переговорных площадок на национальном уровне для поиска компромиссных решений между автономиями и центром. Структуры же ЕС могли бы оказывать содействие в работе таких переговорных механизмов и необходимое правовое сопровождение. Отсутствие или слабость таких механизмов сыграло негативную роль в возникновении кризиса вокруг Каталонии.

Выводы

За последнее десятилетие Евросоюз создал разветвленный механизм кризисного реагирования на внешние угрозы, инвестировав значительные средства в его поддержание и развитие. Однако ставшая очевидной уязвимость его антикризисных механизмов вследствие особенностей принятия политических решений в Брюсселе привела к пробуксовке этих механизмов в том числе и в отношении внутренних конфликтов, связанных с проявлениями сепаратизма (в случае с Каталонией – референдум об одностороннем провозглашении независимости).

Разрабатываемая в ЕС на перспективу альтернативная стратегия управления кризисами в условиях децентрализации со значительным расширением прав автономий не может обеспечить, как показали события вокруг Каталонии, в настоящее время адекватного и эффективно-го противодействия внутренним конфликтным ситуациям. Оптимальным в данной ситуации

было бы создание на национальном уровне переговорных и диалоговых платформ для поиска компромиссных решений, которым оказывалось бы содействие со стороны структур ЕС. Этот подход был бы особенно актуален в отношении стран – соискателей членства в ЕС, имеющих проблемы с мирным урегулированием внутренних межнациональных противоречий.

Список литературы

Европейский Союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность. Под ред. Ал.А. Громько и М. Г. Носова. М., ИЕ РАН, изд-во «Весь Мир», 2015.

Между сепаратизмом и автономией. Региональные и этнические партии в европейской политике. Под ред. В.Я. Швейцера. Изд-во «Огни ТД». М., 2006.

Громько Ал. Глобальный мир: риски и возможности. Современная Европа, 2018, №1.

References

Culture and Paradiplomatic identity: Instruments in sustaining EU Policies. Edited by Alina Stoica, Ioan Horga. Cambridge Scholars Publishing, 2016.

Gilboa Eytan. Searching for a Theory of Public Diplomacy. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 2008.

Dilemma of crisis diplomacy of the European Union in the context of events in Catalonia

Author. Shcherbak I. PhD (History), Leading Research Associate, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** inshcherbak@gmail.com.

Abstract. The author studies the effectiveness of the EUs crisis diplomacy and some member-states of the EU in the context of cases of separatism and unilateral steps towards proclamation of independence (a case of Catalonia). The author underlined that in spite of the fact that the EU posses a powerful potential of crises management the EU was unable to utilize it adequately and effectively in case of Catalonia crises. This situation could be explained by the specifics of the decision-making process in the EU and by the absence of adequate negotiating and dialogue platforms on the national level among the member- states. Special attention was devoted to the efforts of the EU to create a system of crises response in the conditions of decentralization and widening the rights of anatomies in the EU.

Key words: crisis mechanisms, EU, crisis management, negotiating and dialogue platforms, early prevention and regulation of conflicts, decentralization.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran320183642>