

УДК 327

Елена АЛЕКСЕЕНКОВА

ИТАЛИЯ – ЕС: ОТКАЗ ОТ ПОЛИТИКИ «СУВЕРЕННОЙ ИЗОЛЯЦИИ»?

Аннотация. В статье проанализированы изменения, произошедшие в итальянской внешней политике после распада жёлто-зелёной коалиции и формирования нового кабинета Джузеппе Конте в сентябре 2019 г. Автор приходит к выводу, что новая жёлто-красная коалиция («Движение пяти звезд» и Демократическая партия) демонстрируют стремление положить конец «суверенной изоляции» Италии, которая стала результатом политики «правительства перемен», и вернуть Италию в ряды «протагонистов» ЕС – ключевых игроков, влияющих на процесс формирования правил игры внутри ЕС и в его внешней политике.

Ключевые слова: внешняя политика Италии, ЕС, суверенисты, «правительство перемен», жёлто-зелёная коалиция, жёлто-красная коалиция, Джузеппе Конте, Маттео Сальвини, Луиджи ди Майо.

На протяжении последних полутора лет Италия, пытаясь решить острые внутренние проблемы социально-экономического развития, бросила не один вызов единству ЕС и оказалась в изоляции. Неспособность и неготовность Европейского союза оказать содействие Италии в разрешении миграционного кризиса, неэффективность неолиберальной экономической политики ЕС в Италии, стали объективными предпосылками формирования идеи о необходимости принятия решений на национальном уровне. Казалось, что одно из двух ключевых направлений итальянской внешней политики – европеизм – вот-вот канет в лету под напором дискурса о приоритете национального суверенитета над принципами наднациональной интеграции. Однако с приходом к власти жёлто-красной коалиции («Движение пяти звезд» и Демократическая партия), похоже, что тенденция приобрела обратный вектор, и новое итальянское руководство возвращается к принципам общеевропейской солидарности.

Провал стратегий «суверенной изоляции» и «коалиции суверенистов»?

Внутренняя и внешняя политика «правительства перемен» («Движения пяти звезд» и «Лиги») за год с июня 2018 г. по июнь 2019 г., по мнению ведущих итальянских экспертов¹, привела к беспрецедентному² ухудшению отношений Италии и ЕС. Отстаивание принципа национального суверенитета в решении задач обеспечения безопасности границ и экономического роста привело к острому противостоянию с Брюсселем по вопросам бюджетного планирования и миграционной политики. Конфликтный характер отношений распространился и на сферу внешней политики, где итальянские лидеры также пытались руководствоваться

© *Алексеева Елена Сергеевна* – кандидат политических наук, старший научный сотрудник, руководитель Центра итальянских исследований Института Европы РАН, доцент НИУ ВШЭ. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** alekseenkovaes@gmail.com.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran520191015>

¹ Tocci N. How Italy lost the European election. La Repubblica, 28.05.2019. URL: <https://www.politico.eu/article/how-italy-lost-european-election-2019-national-maginalization/>; Memo per il nuovo Ministro degli Esteri. ISPI. 05.09.2019. URL: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/memo-il-nuovo-ministro-degli-esteri-23844>.

² Sergio Fabbrini & Tiziano Zgaga. Italy and the European Union: the discontinuity of the Conte government, Contemporary Italian Politics, vol. 11, №3, 2019. P. 280-293. DOI: 10.1080/23248823.2019.1642657.

принципом национальных интересов. Публичный конфликт с Францией, демонстративно тёплые отношения с Д. Трампом и В. Путиным, самостоятельная политика в отношении Ливии, Венесуэлы и Китая стали ключевыми внешнеполитическими шагами жёлто-зелёной коалиции, отражающими фазу «суверенной изоляции». Эта фаза продлилась примерно год – с июня 2018 по май 2019 г. Итог противостояния: Италия утратила какую бы то ни было договороспособность в глазах лидеров ЕС. При жёсткой антибрюссельской риторике М. Сальвини его оглушительная победа на выборах в Европейский парламент (ЕП) означала для Брюсселя риск потерять рычаги влияния на политику Италии и в то же время необходимость выработать стратегию противодействия повышению роли «суверенистской» Италии в ЕС. Частью этой стратегии, очевидно, была возможность оставить Италию без весомого представительства в институтах ЕС после выборов в ЕП. Три значимых поста, которые занимали итальянцы в ЕС, уже вряд ли достались бы Италии: в 2019 г. уходит председатель Европарламента А. Таяни, М. Драги покидает пост председателя ЕЦБ, Ф. Могерини – Верховного представителя Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности. А так как ни с «Лигой», ни с «Движением пяти звезд» в Брюсселе работать не хотели, то Италия могла и вовсе оказаться без кресла, что явилось бы полным провалом европейской политики для государства – основателя ЕС. Таким образом, к лету 2019 г. политика «суверенной изоляции» обернулась для Рима опасностью утратить важнейшие инструменты влияния на общеевропейскую внутреннюю и внешнюю политику.

Возможный выход из изоляции итальянские политики искали в создании коалиций с политическими силами внутри ЕС, стоящими на позициях «суверенизма». Этот процесс стал развиваться наиболее интенсивно весной 2019 г. вокруг выборов в Европарламент и сразу после них. М. Сальвини неоднократно заявлял о намерении объединить в одну коалицию всех «суверенистов» Европы с тем, чтобы изменить Союз изнутри. В течение 2018 г. Венгрия и Польша неоднократно упоминались в качестве возможных союзников в отстаивании национального суверенитета. В ходе подготовки к выборам в ЕП М. Сальвини договаривался о коалиции с «Национальным объединением» Марин Ле Пен и польской партией «Право и справедливость». Существенные шаги в направлении формирования подобной коалиции были сделаны сразу после выборов. Так, в частности, 13 июня 2019 г. было объявлено о создании нового объединения «Идентичность и демократия» («Identity and Democracy»), которая заменит существовавшую в Европарламенте прошлого созыва «Европу наций и свобод» («Europe of Nations and Freedom»)¹. В коалицию, насчитывающую на данный момент 73 депутата, вошли итальянская «Лига», французское «Национальное объединение», немецкая «Альтернатива для Германии», а также депутаты от «Австрийской партии свободы», партии «Истинных финнов» Финляндии, «Народной партии» Дании, «Консервативной народной партии» Эстонии и чешской «Свободы и прямой демократии».

Л. ди Майо рассчитывал на формирование собственной группы евроскептических «нетрадиционных» партий², однако в итоге Д53 оказалось в ЕП фактически в изоляции, поскольку большинство из них не прошли на выборах, а партия Н. Фараджа покинет парламент с выходом Британии из ЕС.

Представляется, однако, что даже если бы итальянская «Лига» не оказалась в итоге в оппозиции в самой Италии, то какую бы то ни было устойчивую коалицию на межгосударственном уровне вряд ли удалось бы сформировать. «Поворот Италии на Восток» – в сторону

¹ Nationalism in the EU has a new name: «Identity and Democracy». Euronews. 13.06.2019. URL: <https://www.euronews.com/2019/06/13/nationalism-in-the-eu-has-a-new-name-identity-and-democracy>.

² Italy's 5Stars launch new group in European Parliament. Politico.eu. 15.02.2019. URL: <https://www.politico.eu/article/italys-5stars-launch-new-group-in-european-parliament/>

альянса со странами Восточной Европы – во многом был обречён на провал заранее. Страны Вишеградской группы (Чехия, Венгрия, Польша, Словакия), а также Австрия и Польша, не имеют единой повестки по ключевым вопросам евроинтеграции и выступают чаще всего лишь временными тактическими союзниками. Кроме того, интересы Италии и стран Восточной Европы диаметрально противоположны в сфере миграции. Хотя они и схожи в отстаивании принципа национального суверенитета, Риму он нужен, чтобы добиться солидарности от других стран ЕС в деле распределения беженцев, а странам Восточной Европы – для того чтобы позволить себе не проявлять этой солидарности и не принимать мигрантов.

Со странами Южной Европы «правительство перемен» взаимодействовало чаще всего в ультимативной форме и посредством публичного скандала вокруг приёма судов с беженцами, что отнюдь не помогало выстраивать с ними позитивный политический диалог.

Видимо, неспособность стран ЕС, недовольных текущим состоянием Союза, договориться об альтернативной модели развития, во многом и стала причиной того, что с формированием жёлто-красной коалиции «Движения пяти звезд» и Демократической партии Италия снова развернулась лицом к Европейскому союзу, пытаясь восстановить отношения с локомотивами евроинтеграции – Парижем и Берлином.

Разворот и возвращение в ряды «протагонистов»?

Положение Италии в ЕС и в мире, очевидно, стало одной из причин распада жёлто-зелёной коалиции. К лету 2019 г. стало понятно, что у лидера «Лиги» М. Сальвини и у премьер-министра Дж. Конте были диаметрально противоположные взгляды на выстраивание отношений с союзниками: в то время как нарастающая изоляция Рима в ЕС совсем не пугала лигистов, умеренный Конте и потерявшие значительную часть народной поддержки пятизвёздочки оказались отнюдь не готовы идти до конца в борьбе за идеалы национального суверенитета. Косвенным подтверждением тому стала поддержка кандидатуры Урсулы фон дер Ляйен на пост председателя Еврокомиссии в июне 2019 г. «Движением» и Дж. Конте (в отличие от «Лиги»). Вероятно, они тем самым отодвинули на некоторое время введение санкций в отношении Италии, решение о которых ожидалось как раз в этот момент. На этом фоне визит В. Путина в Италию 4 июля 2019 г. прошёл весьма незаметно: итальянское руководство вело себя довольно сдержанно, избегая громких заявлений, которые могли бы снова скомпрометировать Италию в глазах ЕС. А уже 20 августа во время выступления в парламенте и объявления об отставке Джузеппе Конте открыто вменял лидеру «Лиги» вину за изоляцию Италии в ЕС и риск остаться без представителя Рима в ключевых структурах Евросоюза. Примечательно, что проблема немедленно решилась, как только вместо «Лиги» в правительстве оказалась проевропейская Демократическая партия. В итоге её представитель, П. Джентилони, как ожидается, получит значимый пост комиссара по вопросам экономики. В ЕС положительно отнеслись к составу нового правительства Италии, гораздо более лояльного и менее «суверенистского», обозначив готовность к диалогу посредством столь важного назначения.

Сразу после достижения договорённости о формировании жёлто-красной коалиции К. Лагард выразила полное удовлетворение со стороны ЕС формированием правительства «Конте-бис», кандидатурой П. Джентилони на пост одного из комиссаров ЕС и Р. Гуалтьери – на пост министра экономики и финансов Италии. Несомненным облегчением для ЕС стал уход М. Сальвини с поста министра внутренних дел и окончание его жёсткой миграционной политики. Министерство внутренних дел досталось префекту Милана Л. Ламорджезе, уже работавшей в МВД в 2017 г. в кабинетах, которые возглавляла Демпартия. Она представляется техническим министром, способным навести порядок в МВД после М. Сальвини и восстано-

вить сотрудничество с ЕС по вопросам миграции. Таким образом, глядя из Брюсселя, смена коалиции в итальянском правительстве означает, что «интеграционисты» победили «суверенистов», которые теперь уходят в глубокую оппозицию. «Движение пяти звезд» фактически нейтрализовано, поскольку согласилось на союз с бывшим противником и тем самым утратило свой радикальный дух, да и к тому же осталось весьма «беззубым» в новом составе кабинета. Несколько странным в контексте смены правящей коалиции выглядело назначение Л. ди Майо, непосредственного участника прошлогоднего конфликта с Францией, сторонника подписания меморандума с КНР, на должность министра иностранных дел. Однако министр иностранных дел в системе принятия итальянских внешнеполитических решений является не вполне самостоятельной фигурой: в данной сфере традиционно велика роль премьер-министра и президента страны. Последующие встречи с президентами Франции и Германии, которые проводили, соответственно, Джузеппе Конте и Серджо Матарелла, это подтвердили

Отношение ЕС к смене власти в Италии наиболее ярко продемонстрировали визиты президентов Франции и Германии, последовавшие вскоре после назначения нового правительства. Уже 18 сентября 2019 г., менее чем через три недели после формирования новой коалиции, Рим посетил Эммануэль Макрон, заявив о «нерушимой дружбе» двух стран и готовности развивать сотрудничество и по вопросу миграции и по урегулированию в Ливии¹. Визит ознаменовал конец эпохи изоляции Италии в ЕС. В ходе совместной пресс-конференции² лидеры Италии и Франции подчёркивали важность двустороннего сотрудничества в деле трансформации Европейского союза. Дж. Конте акцентировал внимание на том, что два государства – основателя ЕС несут особую ответственность за реформирование ЕС в текущей решающей фазе мирового развития, требующей адекватного реагирования, чтобы ЕС мог занять лидирующие позиции в стремительно меняющемся глобальном мире. О совместной работе ради будущего ЕС говорил и Э. Макрон. При этом каждый огласил ряд существенных «уступок» со своей стороны и готовность пересмотреть конфронтационную политику в отношении друг друга, сформировавшуюся в последний год. Итальянский премьер, в частности, выразил готовность способствовать тому, чтобы миграционная тема перестала быть инструментом пропаганды и стала предметом общеевропейского решения (делая явную отсылку к миграционной политике М. Сальвини). Он также пообещал придерживаться многостороннего сотрудничества в Ливии. Французский президент, со своей стороны, заявил о «нерушимой дружбе» («amicizia indistruttibile») итальянского и французского народа и признал, что Европа не проявила должной солидарности со странами, оказавшимися в наибольшей степени под ударами волн миграции 2015–2017 гг. Э. Макрон подчеркнул свою готовность изменить подход, согласился с необходимостью пересмотреть Дублинские соглашения и выработать автоматическую систему распределения мигрантов внутри ЕС, а страны, не готовые принимать мигрантов, наказывать финансово. Оба лидера также отмечали необходимость совместной работы в борьбе с климатическими изменениями, а также сотрудничества в обеспечении экономического роста ЕС в условиях торговой войны США и КНР.

Сразу после визита в Рим президента Франции, 19 сентября состоялись переговоры Серджо Матареллы с президентом ФРГ Франк-Вальтером Штайнмайером³. Президент Германии

¹ Macron da Conte: c'è l'accordo sulla ripartizione automatica dei migrant. Il Tempo. 18.09.2019. URL: <https://www.iltempo.it/esteri/2019/09/18/news/macron-da-conte-c-e-l-accordo-sulla-ripartizione-automatica-dei-migranti-1211211/>

² Il Presidente Conte incontra il Presidente della Repubblica francese Macron (video). Governo.it. 18.09.2019. URL: <http://www.governo.it/it/articolo/il-presidente-conte-incontra-presidente-della-repubblica-francese-macron/12824>.

³ Come è andato l'incontro tra Mattarella e Steinmeier. Agi.it. 19.09.2019. URL: https://www.agi.it/politica/italia_germania_mattarella_steinmeier-6212239/news/2019-09-19/

с удовлетворением отметил успешно развивающееся сотрудничество по вопросам миграции между новым министром внутренних дел Италии, пришедшей на смену М. Сальвини, и её немецким коллегой. Он также подчеркнул, что Италия не должна оставаться один на один с проблемой миграции, и необходимо принимать усилия на европейском уровне с тем, чтобы облегчить участь Рима. Штайнмайер отметил также важность экономического сотрудничества Италии и ФРГ на фоне необходимости наращивания внутреннего спроса в ЕС и инвестирования в конкурентоспособные отрасли. Однако наибольшую значимость в контексте смены внешнеполитического вектора Италии приобретают слова президента ФРГ о роли Италии в ЕС. «ЕС и Германия, в частности, нуждаются в Италии, которая не только прежде всего осознаёт себя частью Европы, но и готова вносить свой вклад в продолжение строительства будущего Европы. Поэтому я рад, что Италия под руководством премьер-министра Конте и нового правительства готова вернуться к этой роли, – заявил Штайнмайер. – Я верю, что наши страны несут особую ответственность за то, чтобы не утратить это видение единства континента и решительно преодолеть национализм, который уже приносил в прошлом много страданий и конфликтов».

Таким образом, два ключевых визита – Э. Макрона и Ф.-В. Штайнмайера – ознаменовали собой новый этап в отношениях ЕС и Италии, став отражением радикальной смены политического дискурса Парижа и Берлина в отношении Рима, и Рима – в отношении Брюсселя и франко-немецкого тандема.

В сфере миграции новое правительство отказалось от политики «закрытых портов». Следом за этим уже 23 сентября прошли переговоры Германии, Франции, Италии, Мальты и Финляндии по проблеме миграции, по итогам которых было заявлено о создании временной системы автоматического распределения прибывающих в Европу мигрантов, которая затем будет вынесена на рассмотрение остальных стран ЕС¹. Политическое руководство страны позиционирует результат встречи как существенный прорыв. Тем не менее, оценки итальянских экспертов значительно осторожнее. Так, в частности, исследователи ISPI утверждают, что по итогам достигнутого соглашения Италия сможет направить в другие страны ЕС меньше мигрантов, чем это удавалось делать ей в последний год посредством политики «закрытых портов»². Вероятно, политическое значение от данной встречи как символа разворота ключевых европейских столиц лицом к Италии, имеет для нового итальянского руководства большее значение, чем реальное положение дел.

Однако Италия видит себя игроком не только европейского, но и глобального уровня. В ходе выступления на 74 сессии Генеральной Ассамблеи ООН 24 сентября 2019 г. Дж. Конте подчёркивал³ стремление Италии стать мировым лидером в развитии «зелёной экономики» и «инклюзивного гуманизма», предполагающего новый вид социального контракта. Кроме этого, Италия видит свою роль в ливийском урегулировании, предотвращении конфликтов в Средиземноморье, в укреплении механизмов ядерного нераспространения, где актуальной проблемой является соблюдение СВПД и «ядерной сделки» с Ираном. Столь большие гуманистические амбиции, очевидно, призваны сменить дискурс о национальном суверенитете, который оказался не очень подходящим «товаром для экспорта» и не позволил Италии сформировать круг единомышленников в ЕС.

¹ 4 EU countries agree on migration relocation system. Politico.eu. 23.09.2019. URL: <https://www.politico.eu/article/4-eu-countries-agree-on-migration-relocation-system-malta/>

² Villa M., Corradi E. Migranti e Ue: cosa serve sapere sul vertice di Malta. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale. 20.09.2019. URL: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migranti-e-ue-cosa-serve-sapere-sul-vertice-di-malta-23970>.

³ Il Presidente Conte alla 74^a Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Governo.it. 24.09.2019. URL: <http://www.governo.it/it/articolo/il-presidente-conte-alla-74-assemblea-generale-delle-nazioni-unite/12851>.

Таким образом, сменой правительственной коалиции Рим подал явный сигнал Брюсселю, Парижу и Берлину о своей готовности вернуться в круг государств – основателей ЕС – ключевых локомотивов евроинтеграции в обмен на содействие в решении проблем экономики и миграции. Однако теперь уже, очевидно, на позиции «младшего партнёра» Франции и Германии, которые будут настороженно относиться к возможности «возрождения» «национализма» и «суверенизма» на итальянской почве. Насколько устойчивым окажется это «возвращение» Италии в круг «протагонистов» европейской интеграции будет во многом зависеть от того, удастся ли новой власти при поддержке Брюсселя, Парижа и Берлина решить внутренние проблемы социально-экономического развития, либо же оппозиция во главе с М. Сальвини получит ещё большую поддержку итальянского избирателя на ближайших парламентских выборах.

Список литературы

Зонова Т.В. Выборы 2019 г.: еврооптимисты против евроскептиков. Современная Европа, №3, 2019. С. 62-69.

Швейцер В.Я. Европейский парламент: время перемен. Современная Европа, №3, 2019. С. 42-52.

References

Zonova T.V. Vyborny 2019 g.: evrooptimisty protiv evroskeptikov. Sovremennaya Evropa, №3, 2019. S. 62-69.

Shvejtser V.Ya. Evropejskij parlament: vremya peremen. Sovremennaya Evropa, № 3, 2019. S. 42-52.

Sergio Fabbrini & Tiziano Zgaga. Italy and the European Union: the discontinuity of the Conte government, Contemporary Italian Politics, vol. 11, №3, 2019. P. 280-293. DOI: 10.1080/23248823.2019.1642657.

Italy's European Policy: back from «Sovereign Isolation»?

Author. Elena Alekseenkova, Candidate of Sciences (Politics), Senior Fellow, Head, Centre for Italian Studies, Department of Black and Mediterranean Sea Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Assistant Professor of the National Research University «Higher School of Economics». **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** alekseenkovaes@gmail.com.

Abstract. The article analyzes the change of Italian foreign policy from June 1, 2018 (the formation of the first cabinet of Giuseppe Conte) to October 2019 (the first month of the second cabinet of Giuseppe Conte). The author identifies three main phases of Italian foreign policy in this period: the first is «sovereign isolation» – the period of the most severe confrontation with Brussels and the Paris-Berlin tandem; the second is the «coalition of sovereignists» – attempts to form a coalition of like-minded people within the EU; and the third - the desire to return to the ranks of the «protagonists» of the EU.

Key words: Italian foreign policy, EU, sovereigns, «government of changes», yellow-green coalition, yellow-red coalition, Giuseppe Conte, Matteo Salvini, Luigi di Maio.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran520191015>