

Jelena Aleksejenkova

Außenpolitik Italiens: Abkehr von der “Souveränen Isolation”

(Text in russischer Sprache. Eine kürzere Fassung des Textes auf Deutsch erscheint in der Zeitschrift WeltTrends.)

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ИТАЛИИ: ОТКАЗ ОТ «СУВЕРЕННОЙ ИЗОЛЯЦИИ»?

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 желто-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»?

Двумя незыблемыми столпами итальянской внешней политики исторически стали европеизм и атлантизм. Государство-основатель ЕС и НАТО, Италия никогда не оспаривала свою принадлежность к «западному блоку» во времена холодной войны; всегда выступала сторонником расширения ЕС и углубления европейской интеграции и евроатлантической солидарности в постбиполярный период. Однако с приходом к власти в июне 2018 г. популистского «правительства перемен», казалось, эта преемственность внешнеполитического курса перестала иметь место.

Главный постулат нового кабинета заключался в том, что Европейский Союз в том виде, в котором он продолжает функционировать, перестал отвечать нуждам и ожиданиям населения стран ЕС. Разобщенный и состоящий из совокупности национальных эгоизмов, ЕС не смог сформулировать наднационального ответа на ряд вызовов глобализации, среди которых самые важные, конечно же, миграционный кризис и обеспечение экономического роста. По словам министра иностранных дел первого кабинета Джузеппе Конте Э. Моаверо-Миланези, “нынешняя позиция Италии призвана напомнить партнёрам об общих ценностях ответственности и солидарности”.

Меж тем проблемы, вокруг которых развивался конфликт Рима и Брюсселя, носили объективный характер. По данным исследований, с 30% до 66% с 2013 по 2017 гг. возросла доля итальянцев, которые назвали безопасность и охрану границ главным национальным интересом. С 2002 по 2018 гг. значительно выросло количество случаев

депортации по подозрению в экстремизме (с 2 до 106 случаев). По словам директора по науке исследовательского института SWG Энцо Риссо, “пятнадцать лет назад половина итальянцев была готова принимать мигрантов. Сегодня мы наблюдаем, что 70% выступают за политику закрытых дверей”.

Конфликт Рима и Брюсселя во многом объясняется и состоянием экономики страны. Италии до сих пор не удалось преодолеть последствия экономического кризиса, начавшегося в еврозоне вслед за ипотечным кризисом в США в 2008–2009 гг. и поразившего Грецию и другие страны Южной Европы. С 2010 по 2017 гг. размер итальянского госдолга увеличился с 115,4% до 132,1% ВВП, при этом ВВП на душу населения начал своё падение в 2011 г. и до сих пор не восстановился до уровня 2009 г. В 2017-2018 гг. экономика Италии показала наихудшие темпы роста среди европейских стран. Даже Греции, которая ещё в 2016 г. демонстрировала отрицательный рост, в 2017 г. удалось обойти Италию. К 2018 г. стало очевидно, что политика «жесткой экономии» не помогает преодолеть системные болезни. Италия стала «слабым звеном» ЕС, «большим», чье лечение затянулось и не дает ожидаемого эффекта.

Нерешенность данных проблем и неготовность ЕС предложить рецепт для выздоровления обусловили появление феномена итальянского «совранизма» (“sovranismo”) – стремления к поиску ключевых решений на национальном уровне.

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 политики также пытались руководствоваться принципом национальных интересов. Публичный конфликт с Францией, демонстративно теплые отношения с Д. Трампом и В. Путиным, самостоятельная политика в отношении Ливии, Венесуэлы и Китая – стали ключевыми внешнеполитическими шагами желто-зеленой коалиции, отражающими фазу «суверенной изоляции». Эта фаза продлилась примерно год – с июня 2018 г. по май 2019 г. Итогом этого противостояния стало то, что Италия утратила какую бы то ни было договороспособность в глазах лидеров ЕС. Жесткая антибрюссельская риторика М. Сальвини и его оглушительная победа на выборах в Европейский парламент означали для ЕС риск дальнейшей утраты рычагов влияния на политику Италии и в то же

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. 5 settembre 2019. URL: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/memo-il-nuovo-ministro-degli-esteri-23844>

2 Sergio Fabbrini & Tiziano Zgaga (2019) Italy and the European Union: the discontinuity of the Conte government, Contemporary Italian Politics, 11:3, 280-293, DOI: 10.1080/23248823.2019.1642657

время необходимость формирования стратегии противостояния наращиванию роли «суверенистской» Италии в ЕС. Частью этой стратегии, очевидно, была возможность оставить Италию без весомого представительства в институтах ЕС после выборов в Европейский парламент. Три значимых поста, которые занимали итальянцы в ЕС, уже вряд ли достались бы Италии: в 2019 г. уходит председатель ЕП 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 означало бы полный провал европейской политики для государства-основателя ЕС. Таким образом, к лету 2019 г. политика «суверенной изоляции» обернулась для Италии риском утратить какие бы то ни было рычаги влияния на общеевропейскую внутреннюю и внешнюю политику.

Возможный выход из изоляции политики Италии искали в создании коалиций с политическими силами внутри ЕС, стоящими на позициях «суверенизма». М. Сальвини неоднократно заявлял о намерении объединить в одну коалицию всех «совранистов» Европы с тем, чтобы изменить Союз изнутри. В течение 2018 г. Венгрия и Польша неоднократно упоминались в качестве возможных союзников Италии в деле отстаивания национального суверенитета. Существенные шаги в направлении формирования «коалиции суверенистов» 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”)³. 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 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» партий⁴, 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 государственном уровне им вряд ли удалось бы сформировать. «Поворот Италии на Восток» - в сторону альянса со странами Восточной Европы – во многом был обречен на провал заранее. Страны Вышеградской группы (Чехия, Венгрия, Польша, Словакия), а

3 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>

4 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/>

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 и схожи в том, что отстаивают принцип национального суверенитета: однако Италии национальный суверенитет нужен, чтобы добиться солидарности от других стран ЕС в деле распределения беженцев, а Польше, Венгрии и др. странам Восточной Европы – для того, чтобы позволить себе не проявлять этой солидарности и не принимать мигрантов.

Взаимодействие Италии со странами Южной Европы «правительством перемен» осуществлялось чаще всего в ультимативной форме и посредством публичного скандала вокруг приема судов с беженцами, что отнюдь не способствовало выстраиванию между ними позитивного политического диалога.

Во-многом, видимо, именно эта неспособность стран ЕС, недовольных текущим развитием Союза, договориться об альтернативной модели развития, и стало причиной того, что Италия с формированием желто-красной коалиции «Движения пяти звезд» и Демократической партии, перешла в третью фазу и 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 желто-зеленой 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 легистов, умеренный Конте и потерявшие значительную часть народной поддержки пятизвездочники оказались отнюдь не готовы идти до конца в борьбе за идеалы национального суверенитета. Косвенным подтверждением тому стало то, что уже в июне 2019 г. «Движение» и Дж. Конте, в отличие от «Лиги», поддержали кандидатуру Урсулы фон дер Ляйден на пост председателя Еврокомиссии, вероятно, тем самым отодвинув на некоторое время введение санкций в отношении Италии (как ожидалось решение о санкциях должно было быть принято как раз в это время). На фоне этого визит В. Путина в Италию 4 июля 2019 г. прошел весьма незаметно: итальянское руководство вело себя довольно аккуратно и не делало 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 ЕС.

Стоит отметить, что эта проблема оказалась решена немедленно, как только вместо «Лиги» в правительстве оказалась проевропейская Демократическая партия. В итоге ее 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 договоренности о формировании желто-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. Гуальтери — на пост министра экономики и финансов Италии. Несомненным облегчением для ЕС стал уход М. Сальвини с поста министра внутренних дел и окончание его жесткой его миграционной политики. Таким образом, глядя из Брюсселя, смена коалиции в Итальянском правительстве означает, что «интеграционисты» победили «совранистов», 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 правительства.

Отношение ЕС к смене правительственной коалиции в Италии наиболее ярко продемонстрировали визиты президентов Франции и Германии, последовавшие вскоре после назначения нового правительства.

Так, в частности, уже 18 сентября 2019 г., менее чем через три недели после формирования новой коалиции, Рим посетил Эммануэль Макрон, заявив о «неразрушимой дружбе» двух стран и готовности развивать сотрудничество и по вопросу миграции, и по урегулированию в Ливии⁵. Визит ознаменовал конец эпохи изоляции Италии в ЕС.

В ходе совместной пресс-конференции⁶ лидеры Италии и Франции подчеркивали важность двустороннего сотрудничества в деле трансформации Европейского союза. Так, 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 с тем 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. В частности, Дж. Конте обозначил готовность способствовать тому, чтобы миграционная тема перестала быть инструментом пропаганды (делая явную отсылку к миграционной политике М. Сальвини). Французский президент, со своей стороны, заявил о «неразрушимой 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 к изменению подхода, согласился с необходимостью пересмотреть Дублинские соглашения и выработать автоматическую систему распределения мигрантов внутри ЕС, а страны, не готовые принимать мигрантов, - наказать финансово. Оба лидера также отмечали

⁵ Macron da Conte: c'è l'accordo sulla ripartizione automatica dei migranti // Il Tempo. 18 settembre 2019.

URL: <https://www.iltampo.it/esteri/2019/09/18/news/macron-da-conte-c-e-l-accordo-sulla-ripartizione-automatica-dei-migranti-1211211/>

⁶ Il Presidente Conte incontra il Presidente della Repubblica francese Macron (video) // Governo.it. 18 settembre 2019. URL: <http://www.governo.it/it/articolo/il-presidente-conte-incontra-presidente-della-repubblica-francese-macron/12824>

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 Штайнмайером⁷.

Президент Германии с удовлетворением отметил начало новой фазы в сотрудничестве в сфере миграции, подчеркнув, что Италия не должна оставаться один на один с этой проблемой. 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 осознает 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.

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 подчеркивал⁸ стремление Италии стать мировым лидером в развитии «зеленой 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.

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 главная проблема нынешней ситуации заключается в том, что смена правительственной коалиции не стала результатом электорального выбора

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

8 Il Presidente Conte alla 74^a Assemblea Generale delle Nazioni Unite // Governo.it. 24 settembre 2019. URL: <http://www.governo.it/it/articolo/il-presidente-conte-alla-74-assemblea-generale-delle-nazioni-unite/12851>

граждан Италии и тем самым новое правительство не обладает легитимностью в достаточной степени, чтобы можно было рассчитывать на его долговременное пребывание у руля. Между тем ключевые противоречия социально-экономического развития Итальянской Республики по-прежнему не преодолены и «возвращение» Италии в круг «протагонистов» европейской интеграции будет во многом зависеть от того, удастся ли новой коалиции при поддержке Брюсселя, Парижа и Берлина содействовать преодолению данных противоречий. Несмотря на видимое потепление отношений Рима, Парижа и Берлина, им по-прежнему требуется серьезный диалог по вопросу будущего ЕС, с тем чтобы институты интеграции адекватно учитывали разнообразие национальных интересов государств-членов.

(Elena Aleksejenkova hat einen PhD in Politikwissenschaft. Sie ist Senior Fellow und Leiterin des Zentrums für Italien-Studien des Europa-Instituts der Russischen Akademie der Wissenschaften sowie Assistant-Professor an der Nationalen Forschungsuniversität «Hochschule für Ökonomie».)