

ЕВРОСОЮЗ И ВЕНЕСУЭЛА: РАЗВОДНЫЕ МОСТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА¹

Аннотация

В статье проанализированы ключевые политические позиции и интересы стран Европейского союза в Венесуэле. Рассмотрены основные направления взаимодействия Боливарианской Республики с европейскими странами, а также изменение форм сотрудничества в условиях политической нестабильности и экономического кризиса. Показаны механизмы политического давления, санкционная практика, а также возможности и перспективы развития международных отношений между субъектами взаимодействия на фоне их идеологического и политического противостояния.

Ключевые слова: Венесуэла, Европейский союз, международное сотрудничество, санкции, переговоры, гуманитарные программы.

Автор

Воротникова Татьяна Александровна

Ученый секретарь Института Латинской Америки РАН,
кандидат политических наук
(Москва, Россия)



Отношения между европейскими странами и Венесуэлой сегодня претерпевают кардинальную перестройку под воздействием ряда внешних и внутренних факторов, важнейшим из которых остается сложная внутривнутриполитическая ситуация в латиноамериканской стране. Во внешнеполитической повестке институтов Европейского союза ситуация в Боливарианской Республике заняла прочное место с 2014 г., когда в южноамериканской стране началась волна массовых антиправительственных выступлений. С этого времени наблюдалось планомерное ужесточение позиций ЕС в отношении Каракаса — от ситуативных дипломатических заявлений к принятию более жестких мер. Речь идет о смещении акцента с поддержки политического диалога между правительством Николаса Мадуро и оппозиционными

силами в сторону усиления давления на власти Венесуэлы вплоть до введения экономических ограничений.

Сегодня Европейский союз занимает пятую строчку среди торговых партнеров Венесуэлы (первое место у США) [5], при постоянном снижении интенсивности и содержательности двустороннего сотрудничества. Стремление боливарианского руководства к диверсификации своих политических и экономических международных связей и заключению альтернативных союзов с незападными партнерами, такими как Китай, Иран, Индия и Россия, существенно ограничило рычаги влияния США и Европы [9]. Тем более что взаимодействие между Венесуэлой и ЕС не регулируется какими-либо специальными двусторонними правовыми рамками, а в отсутствие всеобъемлющего политического или торгового

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-014-00053 «Венесуэла на перекрестке глобальных интересов: риски и возможности для России в условиях кризиса Боливарианского проекта».

соглашения отношения осложняются идеологическими расхождениями и разницей в экономических подходах (Венесуэла выступала против создания зоны свободной торговли в обеих Америках и вместе с Кубой стояла у основания Боливарианского Альянса как альтернативы интеграционным объединениям западного типа).

В этих условиях очевидно, что сегодня политическая составляющая отношений между Каракасом и Брюсселем превалирует над экономической [17]. Внешнеполитическая линия Евросоюза оформляется, когда все двадцать восемь стран разделяют общую позицию, при том, что каждая из стран-членов, ориентируясь на совместные действия с государствами-партнерами, сохраняет суверенитет и право независимых решений. Одним из поворотных моментов стало принятие в феврале 2019 г. девятнадцатью странами Европейского союза совместной декларации, в которой государства признали спикера Национальной ассамблеи Венесуэлы Хуана Гуайдо временным президентом Боливарианской Республики. При том, что этот шаг поддержали около 50 стран мира (которые считают, что переизбрание Николаса Мадуро на пост главы государства годом ранее было нелегитимным), в ЕС не смогли прийти к общему знаменателю. Италия, заблокировав совместное заявление по итогам встречи глав МИД в Бухаресте [16], а также ряд других европейских государств продемонстрировали намерение сохранять «позитивный нейтралитет».

Единственным государством, которое имеет тесные исторические и культурные связи с южноамериканской страной, является Испания, и ее голос в выработке солидарного мнения становится определяющим. Глава левоцентристского правительства Педро Санчес также объявил о признании Х. Гуайдо (хотя и двумя неделями позже), тогда как главный союзник социалистов

лидер Unidas Podemos Пабло Иглесиас назвал это шаг «ошибкой», а действия венесуэльской оппозиции попыткой «государственного переворота» [6]. Мадрид продолжает поддерживать политические и экономические отношения с администрацией Николаса Мадуро. Крупнейшая нефтегазовая компания в Испании и Латинской Америке Repsol сохраняет свои контрактные обязательства по поставкам бензина и дизельного топлива в обмен на венесуэльскую нефть [10]. В то же время под защитой испанского посольства в Каракасе с мая 2019 г. остается известный венесуэльский оппозиционер Леопольдо Лопес, чей отец является гражданином Испании и кандидатом в Европейский парламент [6]. Отсутствие согласия среди испанских левых, что показала внутривнутриполитическая борьба по формированию коалиционного правительства, может сказаться на эффективности европейских дипломатических усилий на венесуэльском направлении.

Переговорный процесс

Политический конфликт в Венесуэле перестал быть сугубо внутренним явлением по нескольким причинам, среди которых: миграционный поток венесуэльских беженцев в соседние государства (по разным оценкам из страны выехало около 10% населения), экономические интересы региональных и внерегиональных держав (несмотря на снижение добычи нефти в Венесуэле, нефтяной фактор остается решающим в международных инвестиционных проектах) и геополитические амбиции глобальных игроков, в первую очередь США, Китая и России. Европейский союз также не остался в стороне, увидев в этом возможность усилить свою роль как международного посредника в управлении кризисами. Считая переговорный процесс между правительством Николаса Мадуро и оппозиционным лагерем необходимым

условием преодоления напряженности, страны ЕС выступили за «мирное восстановление демократических и конституционных норм, проведение демократических выборов, неприятие силового решения кризиса» [19], делая акцент на инклюзивном политическом диалоге, но не обращая при этом к какой-либо конкретной власти.

В рамках этой парадигмы европейские институты оказывали дипломатическую поддержку различным международным инициативам, которые предпринимались в последние несколько лет. К ним можно отнести попытки наладить «национальный диалог» под эгидой Союза южноамериканских наций (*Union de Naciones Suramericanas, UNASUR*) [11], поиски консенсуса при содействии Ватикана (еще в 2017 г. Святой престол предлагал свое посредничество в переговорах, а уже в 2019 г. и Н. Мадуро, и Х. Гуайдо обратились за помощью к Папе Франциску [18]), а также привлечение к переговорам видных политических деятелей, таких как бывший премьер-министр Испании Хосе Луис Родригес Сапатеро, экс-президенты Леонель Фернандес из Доминиканской Республики и Мартин Торрихос из Панамы. В 2019 г. Норвегия сделала шаг навстречу, предоставив площадку для переговоров представителям венесуэльского правительства и оппозиции, чтобы наладить диалог и провести консультации для проработки путей выхода из патовой ситуации двоевластия и поиска конституционного решения для страны.

Выражая поддержку переговорному процессу, прямое участие ЕС в этих акциях было весьма ограниченным вплоть до января 2019 г., когда непосредственно по инициативе Брюсселя была сформирована международная контактная группа по урегулированию ситуации в Венесуэле. В нее вошли представители восьми стран — членов ЕС (Франция, Великобритания, Германия, Португалия, Испания, Нидерланды,

Италия и Швеция) и делегаты от четырех латиноамериканских государств (Эквадор, Коста-Рика, Уругвай и Боливия). Как понимают в ЕС, цель международной группы — найти ключ к урегулированию венесуэльской ситуации путем установки контактов с контрагентами и привлечение международного сообщества к созданию общенациональной платформы для диалога между противоборствующими сторонами. Мирное политическое решение участники связывали прежде всего с проведением свободных и справедливых выборов [7]. Однако, за почти год работы группы, включившей ряд заседаний на разных уровнях, в том числе министерском, и в разных странах (Эквадор, Перу, Коста-Рика), существенно продвинуться в осуществлении поставленных задач не удалось.

Санкционная политика ЕС

Ответом Европейского союза на усугубление внутривнутриполитического конфликта в южноамериканской стране стало принятие пакета ограничительных мер экономического характера, которые разрабатывались как часть комплексного политического подхода по контролю за ситуацией, с целью оказывать давление на правительство Н. Мадуро, изменения механизмов принятия решений в стране и стимулирования переговорного процесса.

Несмотря на изначально более сдержанную точку зрения по венесуэльскому вопросу, чем у своих заокеанских партнеров (Конгресс США утвердил первый пакет санкций в декабре 2014 г.), после протестной волны 2017 г. и избрания Конституционной ассамблеи позиции институтов ЕС заметно ужесточились. Все более настойчивое осуждение венесуэльского правительства стало заметным в заявлениях европейских политиков. Верховный представитель Европейского союза по иностранным делам

и политике безопасности Федерика Могерини, занимавшая этот пост с 2014 по 2019 г., в августе 2017 г. заявила, что государства — члены ЕС глубоко сожалеют о решении венесуэльских властей провести выборы в Конституционную ассамблею и что ЕС, учитывая слабую демократическую репрезентативность, не признает легитимность этих выборов. Европарламент также отказался признать состав Учредительного собрания, а в резолюции, принятой 13 сентября 2017 г., пошел еще дальше, призвав Европейский совет рассмотреть вопрос о санкциях в виде замораживания активов венесуэльских чиновников [4]. После региональных выборов, прошедших в Боливарианской Республике в октябре этого же года, общеевропейский консенсус по санкциям укрепился.

В ноябре 2017 г. Европейский союз официально присоединился к санкционному давлению на Каракас [12]. Пакет санкций включил запрет на поставки оружия и любого оборудования, которое может быть использовано для внутренних репрессий, а также IT-аппаратуры для видеонаблюдения [4].

Реакцией на результаты выборов президента Венесуэлы в мае 2018 г. стал очередной раунд ужесточения политики в отношении Каракаса, спровоцировав ухудшение двусторонних отношений, которые и без того оставались напряженными. Были введены дополнительные санкции против высокопоставленных венесуэльских должностных лиц, которых власти ЕС обвиняют в нарушениях прав человека, демократических принципов и верховенства права [3]. В отношении, в том числе вице-президента Делси Родригес и ее предшественника Тарека Эль-Айссами, высших армейских чинов, глав избирательного комитета и Верховного суда и других чиновников ЕС постановил заморозить активы, находящиеся в юрисдикции Евросоюза и ограничить поездки в европейские страны. В общей сложности санкции затронули 25 представителей венесуэльской политической элиты (7 человек с 22 января, 11 человека с 25 июня 2018 г., а также 7 человек в 2019 г.).

В ноябре 2019 г. в ЕС приняли решение об очередном продлении на 2020 г. существующего ограничительного режима. В Брюсселе подчеркивают, что «целевые меры носят гибкий и обратимый характер и не направлены на причинение вреда венесуэльскому населению» [14]. Несмотря на широкую дискуссию в международном сообществе относительно целесообразности и эффективности таких мер, по всей видимости, в ближайшей и среднесрочной перспективе, в случае сохранения статуса-кво, подобная санкционная практика со стороны ЕС будет продолжена.

Премия имени Сахарова

Одним из политических инструментов давления на правительство Н. Мадуро стало присуждение лидерам венесуэльской оппозиции в 2017 г. премии имени Сахарова «За свободу мысли». Престижную награду в области политики и прав человека получили деятели «Блока демократического единства», среди которых занимавший пост председателя парламента Хулио Андрес Борхес Хуньенте, а также видные деятели оппозиции Леопольдо Лопес, Антонио Лопес, Альфредо Рамос, Антонио Ладесме и другие политики, которых в Европейском парламенте считают политическими заключенными [13]. Таким образом, в Евросоюзе продемонстрировали поддержку работе Национальной ассамблеи, как «единственной демократически избранной законодательной власти страны», стремясь поднять международный авторитет оппозиционного движения и высветить проблему политических заключенных в стране [4]. Среди сторонников боливарианского проекта это решение вызвало волну критики за очевидный политизированный характер. Тем более что присуждение премии

совпало с ужесточением позиции ЕС по отношению к Каракасу и принятием санкционного режима. Ожидаемых на Западе дивидендов по изменению внутривосточной динамики в Венесуэле это шаг также не принес — на выборах в мае 2018 г. внутренний раскол в оппозиции стал еще отчетливее, усилилась поляризация общества.

Гуманитарное направление

Политические и экономические инструменты в попытке управления венесуэльским кризисом ЕС сочетает с усилиями гуманитарного характера, учитывая острую нехватку продовольствия, медикаментов и товаров первой необходимости в стране. Практика оказания помощи со стороны ЕС в нынешней ситуации, хотя и имеет особые основания, выписывалась в общую траекторию поддержки развивающихся государств. В профильной стратегии ЕС на 2001–2006 гг. акцент делался на контроль за соблюдением прав человека и поощрение демократии. Программы помощи были сосредоточены в двух плоскостях: восстановление после стихийных бедствий и их предотвращение (после разрушительного наводнения 1999 г.), а также развитие торговли, прежде всего в сфере рыболовства, с целью увеличить экспорт в Европу [1]. На 2007–2013 г. ЕС расширил повестку сотрудничества, которая, помимо торговых, затрагивала вопросы социального развития, образования и положения коренных народов. Приоритеты лежали в сфере модернизации и децентрализации венесуэльского государства и диверсификации экономики страны. С общим бюджетом помощи в 40 млн евро в это период ЕС был крупнейшим международным донором Венесуэлы [2].

После изменений в политике Брюсселя в отношении Каракаса с 2014 г. ЕС прекратил финансирование проектов, направленных на экономическое развитие, оставив линию гуманитарной

помощи и тематических и региональных программ социального характера, в том числе по борьбе с незаконным оборотом наркотиков. В ответ на развивающийся в последние годы гуманитарный кризис Европейская комиссия осуществляла мониторинг и адресные мероприятия в области здравоохранения и организации питания для особо уязвимых групп населения. В 2018 г. было выделено дополнительное финансирование в размере 2 млн евро и объявлено о выделении 35 млн евро в виде чрезвычайной помощи и содействия в целях развития Венесуэлы и соседним странам, пострадавшим от миграционного кризиса [4]. Однако, по политическим мотивам, возможности волонтеров и представителей ЕС по распределению и доставке гуманитарного груза по стране были весьма ограничены.

Особую обеспокоенность вызывает поток беженцев, устремившийся в соседние южноамериканские страны. «Международному сообществу необходимо сделать больше для оказания поддержки принимающим странам в таких вопросах, как обеспечение жилья, медицинское обслуживание, продовольствие, а также более активной структурной поддержки, направленной на создание экономических возможностей, обеспечения доступа к образованию для детей и интеграцию в принимающие общины», — говорится в заявлении международной контактной группы [15]. Кризис вынудил более 4,5 млн венесуэльцев покинуть свою страну, оказав дополнительное давление на государства региона. По прогнозу, к концу 2020 г. их число может возрасти до 6,5 млн, около 80% мигрантов останутся в странах Латинской Америки и Карибского бассейна [17]. В октябре 2019 г. прошла Международная конференция солидарности с венесуэльскими беженцами, организованная ООН и Евросоюзом. Высоко оценив усилия принимающих государств, участники

конференции отметили, что их ресурсы значительно отстают от потребностей, и призвали международное сообщество и гуманитарные организации усилить свою солидарность и существенно активизировать финансовую поддержку [8].

Отношения между Европейским союзом и Венесуэлой сегодня испытывают серьезные расхождения и находятся на стадии все большего отдаления. Признание Х. Гуайдо стало индикатором политических приоритетов ЕС и смены вектора взаимодействия с южноамериканской страной в сторону заметного охлаждения. Однако, несмо-

тря на антагонистические настроения и принципиальную разницу в политическом мировоззрении, европейская дипломатия может возглавить процесс долгосрочного планирования по урегулированию венесуэльской ситуации, решение которой пока не находится в поле зрения ни одной из сторон. Мостами для налаживания сотрудничества могут стать переговорные площадки, гуманитарные линии, а также использование потенциала культурной и языковой общности ибероамериканского пространства, частью которого являются Испания и Венесуэла.

Литература

1. Country Strategy Paper 2001–2006 — Venezuela. Commission of the European Communities. — http://eeas.europa.eu/archives/docs/venezuela/csp/02_06_en.pdf (дата обращения: 18.12.2019).
2. Country Strategy Paper 2007–2013 — Venezuela. Commission of the European Communities. — http://eeas.europa.eu/archives/docs/venezuela/csp/07_13_en.pdf (дата обращения: 18.12.2019).
3. Decision (CFSP) 2017/2074 concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela // Official Journal of the European Union. — <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0901&from=EN>.
4. Engstorm P. The situation of rule of law and human rights in Cuba and Venezuela and EU engagement. — European Union. — 2018.
5. European Union, Trade in goods with Venezuela. European Commission. — http://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_venezuela_en.pdf (дата обращения: 18.12.2019).
6. González I.E., Raderstorf B. Five Ways Spain Can Lead on Venezuela // American Quarterly. — <https://www.americasquarterly.org/content/five-ways-spain-can-lead-venezuela> (дата обращения: 18.12.2019).
7. Grupo Internacional de Contacto sobre Venezuela Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 31 de enero de 2019. — <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5958-2019-INIT/es/pdf> (дата обращения: 18.12.2019).
8. International Solidarity Conference on the Venezuelan Refugee and Migrant crisis Brussels 28–29 October 2019 — Joint communique by the co-chairs. — European Union. — 26.10.2019. — https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/69559/international-solidarity-conference-venezuelan-refugee-and-migrant-crisis-brussels-28-29_en (дата обращения: 18.12.2019).
9. Malamud C., Núñez R. La crisis de Venezuela y el tablero geopolítico internacional. — http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari25-2019-malamud-nunez-crisis-venezuela-tablero-geopolitico-internacional (дата обращения: 18.12.2019).
10. Repsol received more crude from Venezuela in July // Argus. — 24.07.2019. — <https://www.argusmedia.com/en/news/1945812-repsol-received-more-crude-from-venezuela-in-july> (дата обращения: 18.12.2019).
11. Unasur ve voluntad de diálogo en Gobierno y oposición de Venezuela. — <https://www.hispantv.com/noticias/venezuela/257161/unasur-voluntad-dialogo-gobierno-oposicion-venezuela> (дата обращения: 18.12.2019).

12. Venezuela: EU renews sanctions for one year. Council of European Union. — <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/11/06/venezuela-eu-renews-sanctions-for-one-year/> (дата обращения: 18.12.2019).
13. Европарламент присудил премию имени Сахарова группе оппозиции Венесуэлы // ТАСС. — 26.10.2019. — <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4678697> (дата обращения: 18.12.2019).
14. Евросоюз продлил санкции в отношении Венесуэлы // РИА Новости. — 11.11.2019. — <https://ria.ru/20191111/1560801346.html> (дата обращения: 18.12.2019).
15. ЕС проведет международную конференцию по кризису беженцев в Венесуэле // ТАСС. — 24.09.2019. — <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/6918989> (дата обращения: 18.12.2019).
16. СМИ: Италия заблокировала признание Евросоюзом Гуайдо временным президентом Венесуэлы // ТАСС. — 01.02.2019. — <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/6069937> (дата обращения: 18.12.2019).
17. *Тайар В.М.* Евросоюз и Латинская Америка в контексте международного взаимодействия // Современная Европа. — 2019. — № 4 (90). — С. 16-27.
18. Участники конференции в Брюсселе пообещали увеличить помощь венесуэльским беженцам // Новости ООН. — 29.10.2019. — <https://news.un.org/ru/story/2019/10/1365941> (дата обращения: 18.12.2019).
19. *Фаустова М.* Ватикан плотно втянули в венесуэльский кризис. Мадуро и Гуайдо обратились к Папе Франциску за помощью // Независимая газета. — 07.08.2019. http://www.ng.ru/faith/2019-02-07/2_7502_vatican.html (дата обращения: 18.12.2019).
20. *Щербак И.* Европейский союз в поисках глобальной роли в управлении кризисами (на примере Венесуэлы) // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. — 2019. — № 3. <http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/Shcherbak320191.pdf> (дата обращения: 18.12.2019).