

ВТОРА ЧАСТ.

ПОЛИТИКИТЕ НА ЕС В СИГУРНОСТТА И ОТБРАНАТА ПРЕД СЪВРЕМЕННИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ НА ПОЛИТИКАТА НА СИГУРНОСТ В РАЗШИРЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКИ КОНТЕКСТ

доктор Георги КРЪСТЕВ¹,
секретар на Съвета по сигурността към Министерски съвет

Georgi KRASTEV
Secretary of the Security Council to the Council of Ministers

Резюме: Докладът разглежда сигурността през призмата на днешната реалност, при която политиката за сигурност следва да отчита както невоенните, така и военните аспекти на опасностите и заплахите. Авторът препоръчва Европейският съюз да вземе решение за своята роля в сферата на сигурността и отбраната, както и за това дали не е по-ефективно тези проблеми да останат от компетентност на НАТО, предвид изградените и отработени в тази организация норми, правила и процедури. Съюзът би могъл да е много по-ефективен в сферата на дипломацията. Въпросът е за обективно възможната, а не за желаната сфера на дейност и интензивност с цел преодоляване критичното съвпадение на вътрешните трудности в ЕС с външните опасности, породени от кризи в постсъветското пространство, Африка, Близкия и Средния изток.

Ключови думи: военни и невоенни решения, политика на сигурност, Европейски съюз, НАТО.

Summary: The report examines security through the prism of today's reality in which security policy should take into account both civilian and military aspects of dangers and threats. The author recommends the EU to decide on its role in security and defense, as well as to whether or not it is more effective these issues to remain within the competence of NATO, given the established and worked in this organization norms, rules and procedures. Union could be much more effective in the field of diplomacy. The question is about objectively possible, not desired field of activity and intensity to overcome the critical matching internal difficulties in EU to external dangers posed by the crisis in the former Soviet Union, Africa, and Middle East.

Keywords: military and non-military solutions, Security Policy, European Union, NATO.

Темата за сигурността в Европа до началото на втората половина от второто десетилетие на XXI век изглежда губи своята актуалност. В същото време европейските норми, ценности с концептуален и стратегически характер, както и правила и процедурите, регулиращи всекидневния живот на хората непрекъснато разширяваха

¹ Докладът изразява лични позиции и не ангажира институциите, в които авторът работи.

териториалния си обхват. Нарастваше броят на държавите членки на Европейския съюз (ЕС), все по-активна ставаше ролята на Европейския парламент, на Европейската комисия. Възникваха нови структури на ЕС като Агенцията за основните права, които усилваха провеждането на едни от най-важните политики, породили самата необходимост от неговото съществуване. Въвеждането на еврото не само създаде един от най-големите финансови и икономически фактори в света, но също така постави в качествено нова обстановка функционирането и развитието на държавите от Евророната и създаде нов притегателен стимул, инструмент и механизъм за провеждане на интеграционни политики. Постепенно и неотклонно продължаваше процесът на разширяване на ЕС с приемането на 10 държави през 2005 г., на България и Румъния през 2007 г. и на Хърватска през 2013 г. Разширяването на ЕС беше не само териториално. Разширяваше се и са задълбочаваше сътрудничеството между държавите членки. Нарастваше ролята на гражданите, на техните стопански и нестопански организации (предприемачи, неправителствени организации и т.н.) във създаването на нови форми на взаимодействие, а не просто на сътрудничество. Европейската интеграция на държавите членки и на потенциалните страни членки имаше ясна и безспорна перспектива като разширяване на пространство на свобода, сигурност, стабилност. Военните аспекти на държавната политика, както и общо политиката за сигурност постоянно намаляваха своето присъствие в разговорите на различни равнища и формати на дискусии в ЕС.

В условията на засилване на икономическите, финансовите и хуманитарните аспекти и особено след края на войните на територията на Западните Балкани, Организацията на Северноатлантическия договор се оказа в сложна ситуация от гледна точка обосноваване на необходимостта от своето съществуване и функциониране като отбранителен съюз на територията на Европа и в Северния Атлантик. НАТО, подобно на ЕС продължи да се разширява. За този процес съществено допринесе създаването по инициатива на НАТО на формата НАТО – Русия, който направи възможни консултациите и дори сътрудничеството по традиционно най-острите проблеми на сигурността.

Развитието на интеграционните процеси в ЕС и НАТО се съпровождаше с активизиране и разширяване на форматите на сътрудничество с потенциални страни членки или с партньорски страни. Инициативи като Процеса за сътрудничество и Югоизточна Европа, Черноморската военна група (Блексийфор), Черноморското икономическо сътрудничество (включваща Парламентарна асамблея и Черноморска банка за търговия и развитие), независимо по инициатива на коя държава възникват, допринасят за разширяването на територията на взаимното разбирателство, сигурността и икономическия напредък.

Перспективата за разрастване на ЕС, НАТО и като цяло на взаимното разбирателство между страните от ЕС и близките региони не беше нарушена съществено от военните действия на територията на Грузия през лятото на 2008 г., дори и от началото през 2011 г. на т.нар. Арабска пролет и разпадането на изглеждащите като непоклатими диктаторски режими в Северна Африка и Близкия изток.

Към средата на 2016 г. перспективата за неотклонното напредване на мира, сигурността, икономическото развитие и гражданските права вече не се възприема като

нещо разбиращо се от само себе си, като гарантирано по сама си същност. Референдумът „за“ или „против“ членството на Великобритания за членство в ЕС, завършил с минимална преднина в полза на националистичния изолационизъм не е начало, но не и край, но е критичен момент в един процес на замяна на мира, разбирателството и сигурността с действия по завладяване на територия на друга страна, с остри принципни противоречия по въпроса за мира, икономическото развитие и международното право и с общо нарастване на несигурността в ЕС и всички съпределни геополитически райони.

Хронологията на тази промяна през последните три години е кратка, но достатъчно наситена. Накратко с ключови имена тя може да бъде описана с „Киевския Майдан“ довел до качествена промяна на съотношението на властта и геополитическата ориентация на Украйна, анексията на Кримския полуостров от Руската федерация, сепаратизма в Източна Украйна, също получил силна подкрепа от Русия, международните санкции срещу Русия, завръщането на военно-патриотичната реторика като господстваща сред управляващите в Русия. Същевременно в НАТО и ЕС се заговори за *хибридна война (или хибриден начин на водене на война)*, за *кибервойна* и други нови или изострили се в последните две години събития, които макар и да имат аналог в миналото, днес се проявяват с нова сила и по различен начин поради наличието на днешните технологии и преди всичко на социалните мрежи в интернет пространството.

Военнополитическото „възраждане“ на Русия, операцията на нейните въздушно-космически сили в контекста на конфликта на територията на Сирия, опитите за активизиране на евразийските формати на икономическо, политическо и дори военно взаимодействие и сътрудничество едновременно с кризисните процеси, касаещи състоянието и сигурността на ЕС (финансова криза, икономически кризи, бежанска и миграционна криза и накрая – референдумът във Великобритания от 23 юни 2016 г.) дават основание на политици и политолози да предричат „началото на края на ЕС“, като намират аналогии в процеси от първите десетилетия на ХХ век, конкретно – разпадането на Австро-Унгарската империя. Интересно може би и това, че привържениците на тази теория по никакъв начин не правят аналогия с разпадането на Съюза на съветските социалистически републики, изненадал света в една нощ на декември 1991 г.²

Процесите в ЕС и съпределните геополитически райони са твърде съществени сами по себе си и важни за България, за да бъдат оставени политически и идеологически спекулации да се развихрят и да чертаят апокалиптични прогнози, които се очаква да се сбъднат от само себе си, като нещо предначертано и неизбежно. Аналогията със събития в миналото и то в качествено други политически и икономически контексти са не просто неправилни и погрешни, но и опасни, ако се предлагат за основа на решения днес. Именно поради това е важно да се направи

² На 8 декември 1991 г. президентите на Росийската съветска федеративна социалистическа република, Украинската съветска република и Белоруската съветска република обявяват в своя декларация, че СССР не практически не съществува. На 26 декември същата година Върховният съвет на СССР с декларация признава, че Съветският съюз е престанал да съществува като държава и субект на международното право.

съдържателен, макар и кратък преглед на развитието на ЕС. Този преглед има за цел да покаже уникалността на европейския проект, неговите корени в основните права и свободи на гражданите, неговата сила, произтичаща от желанието на гражданите, а не просто на правителствата да живеят в общо пространство на мир, сигурност, икономическо сътрудничество и единен правов ред. Това ще ни даде възможност да определим източниците на кризисни процеси в ЕС, които нито са започнали след 2014 г., нито ще изчезнат окончателно и след преодоляване на актуалната криза, породена от т.нар. Брекзит.

Европейски контексти – териториални аспекти

Всъщност определянето на това що е „европейски контекст“ и „европейски формат“ не е самоцелно теоретизиране. Този въпрос е особено важен за страни и общества, които са „гранични“ не толкова в географски, колкото в ценностен, поведенчески, макроикономически и геополитически план. В „най-чист вид“ въпросът за европейското и не-европейското в един и същи политически субект могат да бъдат открити в разсъжденията за европейското, азиатското или самобитното евразийско в руската/съветската/руската държавно строителна политика и практика. В много по-мек и силно битовизиран вид този въпрос стои и в рамките на българското общество и се проявява в различна степен дори след официалното и достатъчно решително ценностно, икономическо и политическо ориентиране на страната ни към ЕС, НАТО и други европейски и евроатлантически. Тези прояви на политическа неустойчивост и дори разнопосочност не трябва да бъдат пренебрегвани; през последните две-три години те станаха причина или създадоха благоприятна обстановка за съществени отклонения на страната ни от процеса на европейска интеграция и утвърждаване на националния интерес.

Въпросът за същността и динамиката на състава на ЕС и на европейските формати е важен и за проучване на промените в съотношението между националното, представяно от държавите членки, и общоевропейското, представяно от институциите на ЕС в Брюксел и техните администрации. Само едно внимателно изследване на тези процеси и установяването на отстъпление и/или отклонение от концепцията да обединението на европейските държави и в още по-голяма степен на гражданите и обществата в единна общност ще ни даде възможност да разберем кризите и хранителната среда за евроскепицизма и квази-патриотизма, който прикрива сепаратизма.

Идеята за обединение на европейските народи не възниква след Втората световна война, но именно тя поставя проблема с абсолютна необходимост. Тази необходимост ясно е формулирана в декларацията на френския министър на външните работи Роберт Шуман от 9 май 1950 г.³ В нея се казва ясно, че обединението на европейските страни няма да е в резултат на нечий план и не ще се случи в кратко време, но „ще бъде изградено чрез конкретни постижения, които първо създават чувство на солидарност.“

В декларацията пределно ясно се посочва целта на предлаганото обединение на усилията на Франция и Германия в управлението на производството на въглища и

³ http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_bg.htm

стомана: „Обединяването на производството на въглища и стомана веднага ще създаде база за икономическо развитие като първа стъпка към европейска федерация и ще промени съдбата на регионите, отдадени дълго време на производството на оръжия, на които те самите най-често бяха жертви.

Така установената солидарност в производството ще направи евентуална война между Франция и Германия не просто немислима, но и практически невъзможна. Създаването на това мощно производствено обединение, отворено към всички желаещи да участват страни и целящо да осигури на всички държави членки основни суровини за промишлено производство при еднакви условия, ще положи действителните основи на тяхното икономическо обединение.“

Общото споразумение между Франция и Германия за въглищата и стоманата поставя началото на формирането на ЕС. Както се вижда от декларацията, една от целите на споразумението е отстраняването на всички поводи за военно решаване на спорните въпроси между страните. По-късно решаването на спорните въпроси става предварително изискване към всяка страна, която заявява своето желание да стане част от процеса на европейската интеграция.

През 1952 г. в Париж се сключва и през 1952 г. влиза в сила учредителния Договор от Париж, подписан от 6 държави⁴, с който е създадена Европейската общност за въглища и стомана. През 1956 г. се сключва т.нар. Римски договор, с който се създава Европейската икономическа общност (ЕИО).

На 25 март 1957 г. в Рим, Италия, държавните ръководители на тези шест европейски държави подписват Договор за създаване на ЕИО. Договорът представлява своеобразна конституция за обединителните процеси в Европа със своите 248 текста, с прецизно формулираните цели, задачи, институции, етапи, права и задължения, рискове и преимущества. Учредителите са мотивирани от желанието да положат основите на общ пазар по пътя на икономическата интеграция, премахване на междудържавните бариери в търговията, както и създаването на условия за свободно движение на хора, стоки и капитали, сближаване на законодателствата на страните членки. Предвижда се създаването на европейски социален фонд, за да се решават заедно проблемите на заетостта, и Европейска инвестиционна банка.

Всеки нов договор, продължение на учредителния от Рим 1957 г., е предшестван от междуправителствена конференция, на която страните обсъждат институционалната система и правната основа на действието на съюза, както и процедурните правила за обсъждане и постигане на политически решения.

С Римския договор са създадени ЕИО и Европейската общност за атомна енергия (ЕВРАТОМ). С договора за ЕИО се цели да се премахнат митата, квотите и другите търговски бариери между страните членки и да се гарантира свободното движение през границите на лица, услуги и капитали. Договорът постановява провеждането на общи политики в редица области - селското стопанство, търговията, транспорта, конкуренцията. Договорът за ЕВРАТОМ има за цел да насърчи използването на атомната енергия за мирни цели.

⁴ Страни основателки са Белгия, Франция, Западна Германия, Италия, Люксембург и Нидерландия.

В следващите десетилетия към европейските икономически общности постепенно се присъединяват Дания, Ирландия и Обединеното кралство (1973), Гърция (1981), Португалия и Испания (1986), Източна Германия чрез присъединяването ѝ към Федерална република Германия, Австрия, Финландия и Швеция (1995), Естония, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Полша, Словакия, Словения, Унгария и Чехия (2005), България и Румъния (2005), Хърватия (2013) г. Така от шест през 1951 през 2013 г. държавите-членки на ЕС стават 28.

Разширяването на Европейските икономически общности и усложняването на механизмите на сътрудничество, формулирането на общите правила и тяхното спазване правят абсолютно необходимо създаването на съответстваща нормативна база. Тя е необходима и поради факта, че обективно и под въздействие на интересите на бизнеса и на гражданите връзките в съюза стават все постоянни, дълготрайни, многопластови и обхващат всички страни на обществения и икономически живот, налагат решаването на казуси от публичен и частен характер, които изискват ако не обща, то поне синхронизирана практика на органи на съдебната власт. Регламентите и директивите на ЕС, макар понякога да изглеждат необосновани и дори неразумни, всъщност постепенно налагат обща и трайна практика в държавите членки, от която най-голяма полза имат придържащите се към закона граждани и юридически лица.

Въвеждането на общата валута още повече облекчава стопанския оборот и свободното движение на хора. Към това несъмнено следва да се добави и съществуването на споразумението от Шенген.

Към европейските формати на сътрудничество бихме могли да добавим Вишеградската четворка, като един от най-успешните регионални неформални механизми на сътрудничество.

Европейски по своята същност са също така Средиземноморският съюз⁵, така и програмата на Европейския съюз за транснационално сътрудничество за Балканите и Средиземноморието⁶, обхващаща Балканския полуостров и източната част на Средиземно море. В програмата участват три държави от ЕС (Гърция, България и Кипър) и две държави извън Съюза (Албания и Република Македония).

Несъмнено съществена част от европейския контекст са Съветът на Европа и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа. Не може да не прави впечатление, че членове на тези европейски по определение организации са страни като Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Киргизстан, дори Монголия, т.е. страни, чиято история, а известен смисъл и настояще не са силно свързани с европейската теория и практика в икономиката, политиката, социалната и хуманитарната сфера.⁷

⁵ Институционализирана форма на сътрудничество, която включва 43 държави: 27 страни членки на ЕС и 16 средиземноморски страни от Северна Африка, Близкия изток и Балканския полуостров. Създаден е през юли 2008 година като продължение на Барселонския процес от 1995 година. Поставя си за цели установяването на стабилност и сигурност в региона, подобряване на икономическите връзки и обмен, както и развитието на редица проекти, свързани с околната среда и хуманитарни и социални аспекти от обществения живот.

⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/newsroom/news/2015/09/commission-adopts-a-transnational-cooperation-programme-for-the-balkan-mediterranean-area-for-the-first-time

⁷ Акцентът върху тези различия показва, защо вниманието не се насочва към члеството в ОССЕ на САЩ и Канада.

В сферата на военната сигурност европейският контекст се формира основно от НАТО, за около 50 години след Втората световна война, макар и в почти пренебрежителен мащаб – и от Западноевропейския съюз. Добре известно е разширяването на НАТО – от 12 страни-учредителки, през разширяване с Гърция и Турция (1952), с Германия (1955), Испания (1982), Полша, Чехия и Унгария (1999), Литва, Латвия и Естония, България, Румъния, Словакия, Словения (2004), Хърватия и Албания (2009) и Черна гора (2016) – до 30 държави през 2016 г.

Този кратък преглед на институционалното развитие на европейските институции показва колко многобройни, сложни и взаимно свързани са както те, така и съставлящите ги държави. Впечатляващ е териториалният обхват, който е въпрос на квадратни километри, но преди всичко част от света, в която в една или друга степен и в различен обем са спазват права и задължения, определени от европейската теория и практика. Тази теория и практика формира *проблемните аспекти на европейските контексти*, както в тесен смисъл (ЕС и НАТО), така и в разширен, в широк смисъл (Съвет на Европа и ОССЕ). И ако в началото на процеса на европейското единство акцентът е върху икономическите аспекти (производство на въглища и стомана, уреждането на икономическите проблеми между страните), то от началото на XXI век все повече се говори за единна система от права и свободи, за свободно движение на хора, стоки и капитали. Анализът на проблемните, тематичните аспекти би показал в каква висока и взаимно изгодна връзка са не само държавите, но и гражданите и икономическите субекти. Тази взаимна зависимост, която се дължи на желанието и стремежа на включените в нея държави и общества е едно от основанията да не се очаква „разпадане на ЕС“.

Основни проблеми пред Европейския съюз – сигурността и доброто управление

Европейският съюз, включително и неговите предшественици, се съсредоточават и сякаш имат за единствена цел решаването на икономическо-социално-хуманитарните проблеми и създаване на условия за благоденствие на гражданите на държавите членки, които вече са и граждани на самия ЕС. Въпросите на сигурността, а в още по-голяма степен въпросите на отбраната, дълго време бяха оставени на НАТО и доколкото бе възможно – на Западноевропейския съюз. След 2001 г. и особено след атентатите в Мадрид (2004) и Лондон (2005) темата за сигурността навлезе и в дневния ред на европейските институции, като отбраната продължи да бъде от компетентност на Организацията на Северноатлантическия договор. Причина за това бе фактичката липса на основания за включване на темата за отбраната в дневния ред и в планирането на способности от страна на ЕС.

В същото време безпроблемното и ускорено разширяване на ЕС, увеличаването на възможностите за инвестиции в новите страни членки и необходимостта от разработване и прилагане на оперативни програми с цел повишаване на нивото на икономическо развитие и преодоляване на разликите между старите и новите страни членки, рязко повиши ролята на административните структури на ЕС и то до степен те да започнат да преобладават над дискусиите за политическите измерения на развитието на ЕС и държавите членки. Ако можем да използваме заглавието на една нашумяла в

края на 80-те години книга на Франсис Фукуяма, който пишеше за „Края на идеологиите“, то през първото десетилетие на XXI век сякаш негласно настъпи “край на политическото“. Дори по такъв политически, т.е. касаещ важни обществени отношения въпрос като интеграцията на уязвими малцинства, административните дейности по реализиране на политически по своя характер стратегически документи, надделяха над политическото, т.е. на целесъобразността от гледна точка не на текущото усвояване на средства, а от гледна точка на развитието на обществото/обществата в дългосрочен план.

Липсата на необходимата чувствителност по отношение на проблемите на сигурността и фактическото подценяване на политическите аспекти в полза на административните са възможната пречена ЕС да се окаже недостатъчно подготвен както за новата остра криза в постсъветското пространство (Крим и Източна Украйна), така и за рязкото нарастване на изолационистките настроения в държавите членки. ЕС определено се оказва недостатъчно подготвен и за бежанския и миграционните потоци през 2014-2015 г. Декларациите и добрите пожелания на най-високо ниво в ЕС, както и административните по своя характер предложения за справяне с кризата чрез заделяне на повече финансови средства и механично разместване на сравнително големи групи хора не дадоха очаквания резултат. Вместо стратегически решения за общи действия взети на „ниво Брюксел“, политическите решения се вземаха на национално равнище често при липса на съгласие и дори при наличие на съществени разногласия. При това страните на предната линия, в зоната на пряк досег с проблема, каквато е и България се оказаха недостатъчно подкрепени в един решителен момент. Ясното поставяне по време на форумите на Съвета на ЕС и то по политически начин на проблемите и възможните решения, създаде условия за съществена промяна и в мерките, прилагани на съюзно равнище. Така стана възможно рязкото нарастване на усилията за защита на външните граници на ЕС, привличане на сили и средства на ФРОНТЕКС, провеждането на военноморска операция на НАТО по общата граница на Гърция и Турция.

Следващото, което ЕС трябва да направи и то не търпи отлагане след референдума в Обединеното кралство, е да преодолее дисбаланса между политическото и административното, да върне доверието на гражданите в уникалния проект, какъвто представлява европейското обединение. Кризата, в която немалко хора и дори експерти виждат началото на разпада всъщност може да се окаже източник на нови и със стратегическа перспектива решения. Тези решения обаче са политически, те трябва да имат своите макро измерения, те трябва да са философски, социологически, икономически, хуманитарни, технологични и технически и да се стремят към създаването на нови условия за дейност на хората, а не да се стремят към временно закрепване на положението, което по стар навик да бъде представено за стратегически успех.

Съществено изискване на днешната реалност е политиката за сигурност да отчита както невоенните, така и военните аспекти на опасностите и заплахите. Необходимо е ЕС да вземе решение за своята роля в сферата на сигурността и отбраната, както и за това дали не е по-ефективно тези проблеми да останат от компетентност на НАТО предвид изградените и отработени в тази организация норми, правила и процедури. Това не означава ЕС да абдикира от всякаква активност по тези проблеми. Съюзът би

могъл да е много по-ефективен в сферата на дипломацията. Въпросът е за обективно възможната, а не за желаната сфера на дейност и интензивност с цел преодоляване критичното съвпадение на вътрешните трудности в ЕС с външните опасности, породени от кризи в постсъветското пространство, Африка, Близкия и Средния изток.

Военните аспекти и решения
Невоенните аспекти и решения
Субектност на ЕС в сигурността
Институции за сигурност и отбрана

Използвана литература:

1. http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/newsroom/news/2015/09/commission-adopts-a-transnational-cooperation-programme-for-the-balkan-mediterranean-area-for-the-first-time
2. http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_bg.htm