

ХАРАКТЕРНИ ОСОБЕНОСТИ НА ОБЩАТА ВЪНШНАТА ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА ЗА СИГУРНОСТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ*

Д-р Мария Стрьомвик

Това проучване е направено с цел разясняването на последователните етапи в развитието на цялостната външна политика на ЕС. Чрез проучването на поредица от събития в рамките на тридесет години отговорът бе започнал да изплува още в предишните глави. Сега е възможно да се обобщят основните точки и да се помисли за момент върху някои от заключенията. Тези основни точки ще бъдат тествани в някои от следващите глави под формата на по-задълбочено проучване на събития, които са много по-близки, а и по-кратки до настоящия момент.

Цялостната външна политика на ЕС

Заключенията, до които може да се стигне от предходните глави, са различни, но свързани по същност. Първите, обсъждани в тази част, са свързани с европейското политическо сътрудничество в областта на външната политика и политиката за сигурност, както и практически обяснения за развитието им през времето. Вторият тип заключения се отнасят по-скоро до набора теоретически рамки, които засягат непрекъснато еволюиращата цялостна външна политика на ЕС. Въпреки че всичко има две страни, тези заключения ще бъдат обсъждани поотделно, тъй като вероятно биха повлияли две различни групи слушатели.

* Настоящата статия е част от успешно защитен дисертационен труд на авторката, която работи като експерт в Министерството на външните работи на Кралство Швеция. За предоставената възможност за отпечатване редколегиата на списание „Международна политика“ изказва своята голяма благодарност.

Практически заключения

Като се имат предвид неяснотите, които винаги присъстват в проучване от такъв тип, сега може с относително висока степен на увереност да се заключи, че има поне една повтаряща се тенденция в развитието на цялостната външна политика на ЕС. Външната политика на сътрудничество на ЕС се засилва по време на трансатлантическите разногласия относно международните мерки за сигурност.

Това заключение отхвърля общото схващане, обсъдено в глава 6-а, че проблемите на членовете на ЕС при постигане на споразумение по въпроси, засягащи външната политика, силно се влошават, когато има сериозни разногласия със САЩ.

Въпреки това поне една от причините за това схващане изплува по време на проучването. Действията при новата или интензифицирана външна политика и политика за сигурност често са се отклонявали от проблеми вътре в тях; вместо това са направлявани от нови политически инициативи в области, които имат частична връзка или такава отсъства. Дори в случаи, когато членовете на ЕС заемат различни позиции относно принципно спорен въпрос, те са необичайно склонни да постигат единодушие относно външнополитически проблеми. Би могло да се предположи, че мнозинството от наблюдателите не са видели това, защото са се фокусирали изключително върху самите спорни въпроси. Обикновено „заплетената ситуация“ е тази, която привлича вниманието както на медиите, така и на аналитиците по външна политика и политиката за сигурността.

Въпреки това, докато повтарящите се трансатлантически дипломатически спорове служат за подчертаване на нивдата от интензифицирана външна политика на сътрудничество на ЕС и по тази причина на европейското политическо сътрудничество, по-късно външната политика и политиката за сигурността преминават на различни нива. Това наблюдение не отговаря на въпроса защо цялостната външна политика на ЕС рядко е претърпявала сериозни обрати. Графиката на европейското политическо сътрудничество в областта на външната политика и политиката за

сигурност не изобразява променяща се крива, а по-скоро поредица от стъпала; новите нива на сътрудничество обикновено се задържат, след като веднъж са създадени. Това наблюдение, както личи в глава 4-а води до второ заключение относно външната политика за сътрудничество на ЕС; последователно сменящите се институции заstopоряват новите нива на сътрудничество, а това спомага за по-нататъшното интензифициране на сътрудничеството в случай на трансатлантически разногласия.

Трето наблюдение, също свързано с институционалното развитие, но което е трудно да бъде изразено със същата сигурност, се отнася до ускореното развитие на европейското политическо сътрудничество в областта на външната политика и политиката за сигурността, което започва през 1988 г. Изглежда, че от тази година напред европейското политическо сътрудничество в областта на външната политика и политиката за сигурността в общи линии се развиват по-бързо от предходните 15 години и е много вероятно – или това проучване не може да даде по-добро обяснение, – че това е отражение на създадената през предходната година централизирана организация вътре в системата на европейско политическо сътрудничество под формата на малокалибрен Секретариат. Най-малко този Секретариат служи като смазочен материал в механизма на европейското политическо сътрудничество, а по-късно същата функция се изпълнява от Секретариата за Съвещания, когато през 1993 г. Маастрихтският договор влиза в сила. Максималната функция на Секретариата за Съвещания е ролята му на допълнителен член на външната политика и политиката за сигурност. Във всеки случай, при всичките институционални промени, изглежда, че именно този централизиран аспект на сътрудничество най-правдоподобно е имал независимо влияние върху способността на страните членки да предприемат общи външнополитически действия. Горепосоченото е слабо проучена област във външната политика на ЕС и най-вероятно интересна тема за по-нататъшно проучване.

Би могло да се уточни и кое изглежда не влияе върху развитието на цялостната външна политика на ЕС дотам, че да бъде

предвидено на теория и поради тази причина от аналитиците по външна политика и политика за сигурност. Например тези, които приемат, че външната политика и политиката за сигурност се развиват главно, когато сигурността го изисква – т.е., че е подтиквана от нови и по-сериозни външни заплахи – не изразяват най-убедителния аргумент. В глава 5-а и 6-а е изложена едновременната вероятност Студената война или да е сплотила членовете на ЕС, или да е попречила на сътрудничеството им, което също не е най-важният фактор в развитието на европейското политическо сътрудничество в областта на външната политика и политиката за сигурността. Докато европейското политическо сътрудничество определено се интензифицира до необичайно висока степен през 1991 г., тези промени започват много преди края на Студената война, което предполага края на двуполосната епоха и повлияват европейското политическо сътрудничество от много страни – това обаче не прокарва наистина нова пътека¹. Накратко, изглежда, че съперничеството със САЩ за глобално надмощие допринесло повече за политическата воля на сътрудничество, отколкото променящата се външна заплаха.

Черната кутия

Отговорът на въпроса, зададен в началото на това проучване, може опростено да се сумира в едно изречение: цялостната външна политика на ЕС бива последователно премествана на различни нива, когато някои или всички членове на ЕС не се съгласяват със САЩ по въпроси, свързани с управлението на международната сигурност, а новообразуваните нива след това се укрепяват от нови или подобни институционални преподреждания.

По-точна корелация между трансатлантическите недоразумения и интензифицираната външна политика за сътрудничество

¹ По този начин дори и версията на Европейската Комисия относно историята може да бъде поставена под въпрос, тъй като индикира, че основните три сили, които тласкат развитието на европейската външна политика и политика за сигурността са: „нови заплахи и изисквания, свързани с края на Студената война, обединението на Германия и разпадането на бивша Югославия“ (Европейска Комисия 2002).

на ЕС се вижда при същото желание на страните членки на ЕС да засилят техния капацитет за повлияване на международните събития. Теоретично капацитетът на страните членки за влияние намалява, когато имат разногласия със САЩ. Такива недоразумения от горепосоченото следва да засилват политическата воля за сътрудничество в поне една, ако не в няколко или всички страни членки. Поради тази причина не трябва да се счита, че всички членки реагират или сменят своите схващания, когато възникнат нови трансатлантически разногласия; достатъчно е да се приеме, че една или повече ще го направят². Така отчетът за „засилена външна политика и политика за сигурността“ при трансатлантически разногласия става правдоподобен.

По подобен образец е направена и теорията за капацитета на укрепяване на новообразуваните нива за сътрудничество.

Чрез по-широко разпространение на информация, интензифициране на комуникациите и създаването на повече възможности за споразумяване и преговори различните институционални промени спомагат за редуциране на несигурността, създават мярка за институционален запис, а също и точка на фокус за непрекъснати дискусии между членовете. Това от своя страна улеснява не само поддържането на вече създадените нива, но също и достигането след това на съгласие по нови въпроси, когато главно трансатлантически разногласия се появят отново³.

Тези отговори въпреки всичко са базирани на „косвени доказателства“ или „догадки“ от най-скандален тип. Възможно е и проучване, което обхваща такъв дълъг период от време и до известна степен покрива почти две хиляди външнополитически въпроси, да не може да даде по-ясен отговор. Трите критерия за приемане на причинни връзки, обсъдени в глава 2-ра, са взети под внимание, като по този начин въпросът се приключва и може

² В зависимост от контраста на интереси относно някакъв проблем повече отпреди е възможно да се повдигнат немислими преговори, ако един или няколко членки си променят позицията, било то и незначително.

³ Дали това от своя страна зависи от коренни изменения на интересите на участниците, или на най-обикновени стратегически промени, не може да се установи от това изследване.

да се приеме, че това проучване е довело до най-правдоподобното обяснение. Дори може да се каже, че същността на тезата за баланса на влияние е прекалено абстрактна за каквато и да било съществена верификация чрез изучаването на събитията в детайли. Дори и така да е, въпреки всичко може да се направи опит да се потвърдят или илюстрират събитията, които се предполага, че са се случили вътре в тази аналитична черна кутия. Би могло – както е казал един учен – да хвърлим допълнителна светлина върху предполагаемите причинни връзки с „изключително внимание към реда и схващанията на самите актьори“⁴.

Тази последна стъпка ще бъде направена в следващата глава, където отново ще бъде отворена черната кутия, за да се провери дали заключенията, направени там, имат същата тежест, когато събитията се разгледат детайлно. Чрез наблюдение на реакциите на членовете на ЕС по време на нов период на трансатлантически разногласия относно международните мерки за сигурност би могло с по-голяма сигурност да се достигне до гореизложените заключения. Такава ретроспекция би дала ценни насоки относно работата на институциите, дори това да не помогне да се демонстрира със сигурност независимият ефект на централизираните институции. Преди да се пристъпи към тази последна част в анализа, може да се разгледат няколко преплетени практически извода, а също и да се дискутират теоретичните „взети поуки“, за да се създаде допълнително място за размисъл, което да се има предвид, когато събитията се разглеждат в следващата глава.

Изводите

От предишните глави възникват няколко въпроса, за които това проучване няма конкретни отговори, но които въпреки това, ако бъдат шрихириани, могат да бъдат полезни. Например: какво означава пропорционалната зависимост между трансатлантическите разногласия и периодите на интензификация на външната полити-

⁴ *Lake, David, A. Beyond Anarchi. The Importance of Security Institution. International Security, 2001, Vol. 26, № 1, p. 135.*

ка и политиката за сигурност за приоритетите на членовете на ЕС; и по-скоро: какво говори това за приоритети, които всички приемат. Ако тези заключения се обобщят накратко, би могло да се попита дали общата „жажда за международно надмощие“ на членовете не е движещата сила, която стои зад последователните нови външнополитически стъпки вместо желанието им за мир и сигурност във външния свят. Когато се спомена липсата на влияние на членовете на ЕС, интензификацията на сътрудничеството също бе спомената. Но когато се изискват действия за мир и сигурност без надпревара за надмощие, невинаги има такава допълнителна добра воля в процеса⁵. Наистина е трудно да провокираш група от държави да си взаимодействат по външнополитически въпроси, а дори и общата заплата не е достатъчна, за да генерира съгласуван отпор. Изглежда, че малко от старомодната „битка за власт“ може да сближи група държави и да ги провокира да предприемат общи стъпки. Друг аспект на въпроса е дали членовете на ЕС не са могли да постигнат съгласие по някакъв външнополитически въпрос, главно за да покажат на себе си и на другите, че могат да се „съгласят за нещо“, отколкото да ги е подтиквал неподправен интерес Съюзът да се захване с някакъв проблем?

Очевидно този начин на интерпретиране на събитията се равнява на спекулация и могат да възникнат много възражения. Над всичко – придобиването на влияние е необходимото средство за участие в управлението на международната сигурност, а това е много деликатна материя. Въпреки това е интересно да се отбележи, че придобитите външнополитически инструменти се използват по-лесно, когато има трансатлантически проблем зад кулисите. Има няколко събития, обсъдени в следващата глава, които подкрепят разглеждането на този въпрос.

Тези въпроси повдигат и някои съмнения относно историческите записи по външната политика и политиката за сигурността през последното десетилетие. Както бе отбелязано, дори Европейската

⁵ През първите една-две години от започването на конфликта на Балканите, като това е едно от изключенията, политическата воля на членовете на ЕС е убедително по-голяма от капацитета за постигане на резултати.

Комисия предлага външната политика и политиката за сигурността да се развият частично, защото „извлечената поука“ от Балканите показва, че членовете на ЕС не са могли да направят нищо⁶. Без съмнение в учебниците по история в бъдеще ще пише, че главно кризата в Косово е тази, която е подтикнала ЕС през 1991 г. да започне планиране за използването на сила в името на Съюза.

Докато тези събития без съмнение са взаимосвързани и до известна степен неоспорими, може да се повдигне въпросът, дали развитието на цялостната външна политика на ЕС не е подтикнато главно от събитията на Балканите, а от неспособността да се повлияят в сравнение със САЩ?

Обяснителният капацитет на теориите

Докато практическите заключения от това проучване са относително прости, то заключенията, свързани с теорията на международните отношения, не са толкова недвусмислени. Дали откритията не значат, че „реализмът“ (фокус върху балансирано поведение) и „институционализмът“ (фокус върху промяната в отношенията) не трябва да бъдат обединени, за да се обясни защо ставаме свидетели на последователно интензифициране на външната политика на сътрудничество на група от страни? Не е необходимо. С изводите и откритията от предишните глави сега може ретроспективно да се види капацитетът и на двете теории за обяснение на стъпаловидното развитие на европейското по-

⁶ Вж. бел. 2. Допълнителен пример е *Duke, Simon*. No common, no security, no policy and all foreign? Published at www.euroctiv.com, April 1, 2003, където се твърди, че „отминалите кризи, като тези на Балканите, са послужили като суров, но характерен пример за ЕС и страните членки.

Въпреки тези кризи европейската външна политика и политиката за сигурността не само са оцелели, но са се и развили.“ Вж. също и *Haine, Jean-Yves*. ESDP – An overview, Paris: EU Institute for Security Studies, pp. If, който споменава за Босна като „суров урок за ЕС“ или *Ojeanen, Hanna, Gunilla, Herolf & Ruiger Lindahl*. Non-Alignment and European Security Policy. Ambiguity at Work, Helsinki and Bonn: The Finnish Institute of International Affairs and Institute für Europäische Politik, който посочва Югославия и Косово като външни „катализатори“, които са повдигнали „изискванията за повече сплотеност в областта“.

литическо сътрудничество в областта на външната политика и политиката за сигурността. Сега, при наблюдение на практическото развитие, може с лекота да се установи, че и двете теории биха дали задоволителен отговор, ако параметрите им бяха специфицирани по-различно от тези на сегашните им защитници.

Задоволително реалистично обяснение

Много реалисти днес са изненадани, че никой не е предизвикал САЩ от Студената война досега. Например в редактирано издание, наречено „America Unrivalled“, група учени, които спадат към традицията на реализма, задават въпроса: защо, въпреки непрекъснатото увеличаващото се надмощие на САЩ, няма никаква контрабалансираща реакция⁷? След това те посвещават цял том на това, което Джон Икенбери нарича „забележителен“ факт, че „другите велики сили не са действали по силата на балансиращата надмощието теория“.

Както подсказват теоретичните изводи от това проучване, тези аналитици са търсели на погрешните места. Най-голямата разлика между реалистичен свят, предложен например от Икенбери, и такъв, който може да обясни последователното развитие във външната политика и политиката за сигурност, е в самата дефиниция на *сила*. С различна дефиниция за сила от тази, използвана от основните учени реалисти, се променят както очакванията, така също и практическите тенденции. Да се приема силата като повлияване на събитието вместо само като военна мощ (или ресурси, които могат лесно да се превръщат в оръжие) доведе до повтарящо се балансиращо поведение, което тласна външната политика и политиката за сигурност към нови равнища. Примамливо е да се приема, че много учени-реалисти не са забелязали развитието, защото не е присъствала истинска враждебност; балансът не е насочен срещу САЩ, а по-скоро във връзка със САЩ. Америка не е враг, а по-скоро служи като отправна точка за сравнение вследствие на

⁷ Ikenberry, G. John. Introduction. G. John Ikenberry (ed.). *America Unrivaled. The future of the Balance of Power*. Ithaca and London: Cornell University Press. 2002, p. 3.

⁸ Ibidem.

мястото, което заема – на глобално най-влиятелния фактор. Тезата за баланса на влияние може да се окаже плодотворна – въпреки че е в ембрионален стадий – и да допринесе за реалистичния дебат за сътрудничество между държавите.

От гореизложеното личи, че липсата на сериозни несъвършенства се дължи на последователните институционални промени, чиято вероятност повечето от съвременните реалисти изглежда отхвърлят. Би ли могло това знание да се въплъти в реалистична рамка? Ако погледнем назад и се върнем към същите предположения, предоставени от реалистичните теории, използвани в това проучване, то става ясно, че не само може, а и трябва.

Както бе посочено в предишни глави, равнището на сътрудничество може да се смята за зоната, където придобитото влияние на държавите стои наравно със загубите на автономия, произтичащи от това сътрудничество. Това дава до известен смисъл две възможности. Ако се достигне ново равнище на сътрудничество, държавите или трябва да са усетили засилена нужда от печалба на влияние, или са редуцирали нуждата да се притесняват за загубите. Бе показано по-горе, че логиката за баланса на влияние се отнася до „печалбата на влияние“ в уравнението; периодично на съюзените държави се напомня нуждата за по-нататъшно сътрудничество. В тази ситуация загубите би трябвало да останат същите. Въпреки това, ако в процеса държавите променят начина, по който взаимодействат, условието загуба – печалба вече не е в сила и може да се смята, че институциите засягат тази част от уравнението, където е загубата.

А в какво се състои загубата при сътрудничество в реалистичен свят? Интересно е, че докато придобивките от външната политика и политиката за сигурността при сътрудничество се състоят в увеличена сила (тук се интерпретира като влияние върху събитията), то загубите обикновено се измерват във връзка с увеличената уязвимост на сигурността на дадена държава, особено когато начинанието на сътрудничеството има за цел директно проблем, свързан със сферата на политиката за сигурност. Както един учен-реалист казва, че недоверието е особено високо, що се

отнася до сигурността и че „цената на преживяването правилата на режим, която другите не могат да платят“ е висока и има сериозни последици⁹.

Въпреки това, освен ако доверието и сигурността в намерението на другите не са статични – а това е и мястото, където повечето реалисти не се съгласяват, – трябва да се приеме, че доверието и сигурността варират с времето и че зависят до голяма степен от наличното количество информация¹⁰. Като цяло, когато комуникирането и взаимодействието между сътрудническите партньори се увеличат, наличната информация също акумулира, а с това и сигурността за бъдещето им поведение. Както казва Томас Шилинг „Действията съдържат информация“¹¹. По този начин повторните взаимодействия и комуникиране при действащо сътрудничество спомагат за сформирани убежденията на доверие относно обещанията на другите¹². По смисъла, че увеличеният обмен на информация води до по-голяма степен на доверие, то достигнатите равнища на сътрудничество могат да си останат на място, без зад това да има движеща сила.

Следователно институционалната промяна, която увеличава потока на информация и комуникиране, би трябвало в тази версия на реалистична рамка да има ефект – позитивен или негативен – върху стратегическите избори на участниците в сътрудничеството до така-

⁹ *Jervis, Robert. Security Regimes. International Organization, Vol. 36 № 2, 1982, p. 359.*

¹⁰ Всяка теоретична рамка, която предполага целенасочено поведение от страна на страните членки, би трябвало да приема условието, че в текущо споразумение за съдействие оценката на всеки член за бъдещото поведение на партньорите се базира поне частично на информацията относно обещанията за взаимодействие.

¹¹ *Schelling, Thomas. (1960/80). The strategy of conflict, Cambridge, Mass, and London: Harvard University Press, p. 115.*

¹² Това е случаят независимо от „съдържанието“ на сигурност, т.е. независимо от това, дали сигурността е свързана с оценката на дадена страна като ирационална и неразумна (т.е., че не може да ѝ се има доверие) или рационална и отговорна (т.е. надеждна). Например, както *Christer Jonson, Communication in International Bargaining, London: Pinter Publishers, p. 79* посочва през 80-те, страните очакват с голяма степен на сигурност, че заплахите от Либия ще се изпълнят.

ва степен, че когато поведението на участниците започне да сигнализира желание за по-нататъшно сътрудничество, то и очакванията за такова се увеличават. Промените на правилата по този начин водят до променени модели на поведение и както е казал Стивън Краснър: „Моделът на поведение, който се генерира от чиста корист и личен интерес, тенденциозно води до общи очаквания“¹³.

Институциите могат, просто казано, в тази версия на реализма да променят сигурността на една държава относно бъдещите действия от страна на друга. Институциите обаче не променят фундаменталните интереси на държавите основно¹⁴. Увеличеното желание за сътрудничество може да се разглежда като чисто стратегически избор.

Като цяло, заедно с презумпцията, че държавите са мултипликатори на влияние, всяка реалистична рамка, която приема тази сила, е по-сложна откъм концепция от чисто материалистичните, а варирането на степента на сигурност между държавите може доста добре да обясни развитието на цялостната външна политика на ЕС. Но оттук следва и предположението, че анархията е също опция, която е сама по себе си неудобна за повечето реалисти, и може да се зададе въпросът колко ни отклонява това от основния поток на реализма.

¹³ *Krasner, Stephen D.* (1982 a), *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variable*, *International Organization*, Vol. 36, № 2, p. 20.

¹⁴ До този момент практиката за наименоване на различните училища е избягвана умишлено, доколкото е възможно. Самите наименования, които често скриват приликите и служат единствено за подчертаване на разликите, са повърхностни за такива цели.