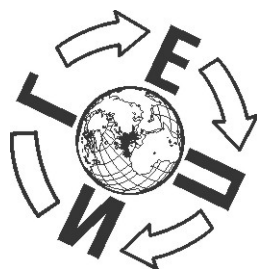


Интеграционният проект на следващото десетилетие:

Европейската политика за сигурност и отбрана



Елица Маркова, Институт за икономическа политика
Марин Лесенски, Институт за регионални и международни изследвания

България има две стратегически външнополитически цели: постигане на пълноправно членство в НАТО и в Европейския съюз (ЕС). И двете цели изискват покриването на определени критерии, които включват законодателни и институционални реформи. Но фундаменталният процес на формиране на Европейска обща политика за сигурност и отбрана (ЕОПСО), съизмерим като значение за европейската интеграция с приемането на обща валутна единица, остава встрани от вниманието на политици, експерти и общественото мнение в страната. Общата политика за сигурност и отбрана има важно значение за България и то се изразява в следните две ключови понятия: „сигурност“ и „интеграция“. Налице е необходимостта от формулиране на адекватни, структурирани стратегически и в съответствие с интеграционните процеси в ЕС, отворени за дискусия политики на принос и участие на страната в ЕОПСО.

Настоящият доклад има за цел да привлече вниманието към някои основни аспекти от формирането и функционирането на Общата политика за сигурност и отбрана – нейната роля за трансформацията и разширяването на ЕС; актуалните въпроси, свързани с развитието на трансатлантическите отношения и връзките с други организации за сигурност като НАТО; значението на ОПСО за България като гарант за сигурността и националните интереси на страната.

Интеграционният проект на следващото десетилетие: Европейската политика за сигурност и отбрана

„Въпреки че Европейският съюз се е утвърдил напоследък в по-голяма степен на международната сцена, например в Близкия изток, в Дърбан и в бившата югославска Република Македония, вчерашните събития демонстрират, че е налице абсолютната необходимост от най-скорошно предприемане на европейски мерки за отбрана и от истинска обща външна политика и политика на сигурност.“

Изявление на Никол Фонтен, председател на Европейския парламент по повод на терористичните атаки над САЩ. Брюксел, 12 септември 2001 г.

I. Пътят на Европа към изграждане на самостоятелна политика за сигурност и отбрана

Една от основните задачи на Европейския съюз през следващите десетилетия ще бъде изграждането на една по-ефективна и интегрирана външна политика и политика на сигурност, която да осигурява институционална структура и военен капацитет. Събитията на Балканите през последните десет години убедиха западноевропейските страни в необходимостта от развитието на адекватни механизми и ресурси за защита на собствените им фундаментални интереси (и) за гарантиране на стабилността в непосредствена близост до своите граници. Европейските страни не могат да си позволят да игнорират предизвикателствата към своята сигурност, които се генерират от зоните на несигурност в периферията на съюза: Балканите, Близкия изток, Северна Африка, нееднозначните отношения с Русия на изток. Европа засега няма ресурсите и амбициите да стане глобален играч, а по-скоро ще се концентрира в регионалния план на своето обкръжение.

Изграждането на европейска идентичност в областта на сигурността и отбраната е основен елемент и необходим процес в цялостния проект на европейска интеграция, след като се консолидира проектът за изграждане на общо икономическо пространство. Опитът за създаване на Европейска отбранителна общност през 1948 г. не успява да отговори на отбранителните нужди на Западна Европа. НАТО, с хегемонна роля на САЩ, и досега остава основната организация, на която се разчита за отбраната на Западна Европа. Създаденият през 1954 година Западноевропейски съюз (ЗЕС) има амбицията да бъде чисто европейска организация за колективна отбрана, но без да бъде формално разпуснат, до 1999 година ЗЕС остава в ембрионално състояние, без да развие, с малки изключения, свой капацитет и ресурси за реални действия

В продължение на дълъг период от време, от началото на 50-те години на ХХ в., Европейската общност поддържа пасивна позиция по въпросите на отбраната¹. Темите за изграждане на обща външна политика, сигурност и отбрана остават табу и ЕО се възприема главно като „гражданска организация“. Икономическата сфера остава основният мотор на интеграция на Европейската общност. В областта на сигурността, по думите на Збигнев Бжежински, Европа остава „протекторат“ на Съединените щати.

Няма съмнение, че опитите за разрешаване кризите на Балканите са повратната точка за развитие на Обща европейска външна политика и подходящи инструменти за нейното прилагане като обща политика на сигурност и отбрана. И в Босна, и в Косово Европейският съюз прояви сериозна слабост и липсата на единна стратегия в дипломатията в началото, а след това безсилието на ЕС да наложи политическите си решения доведе основните играчи в съюза до единомислие по отношение на политиките в областта на сигурността и отбраната. Реалностите след края на Студената война налагат преформулиране на ролите и стратегиите на европейските и трансатлантическите структури, при което едновременно започват да се развиват следните процеси:

- Европейската общност решава да заеме политическа роля на международната сцена, адекватна на високата степен на икономическо развитие. През 1991 г. като част от договора от Маастрихт се създава Общата външна политика и политика за сигурност на Европейския съюз.
- През същата 1991 г. се сформира френско-германски корпус със седалище в Страсбург, който впоследствие е преименуван на Еврокорпс (Eurocorps) и включва контингент от 50 000 души от пет държави, които всъщност са национални контингенти, формално принадлежащи към НАТО.
- През юни 1992 г. в Петербург, Германия, страните членки на Западноевропейския съюз (ЗЕС)² (някои от които вече въввлечени в кризата на Балканите) се обединяват около решението за по-широка концепция за сигурност, включваща хуманитарни, спасителни, мироопазващи операции и операции за управление на кризи, както и раз-

¹ От 1954 г., когато френското Национално събрание отхвърля договора за Европейска отбранителна общност.

² ЗЕС включва страни членки на ЕС и на НАТО. Създаден през 1955 г. и „съживен“ през 1984 г. с нова стратегия за подобряване на регионалните военни сили, ЗЕС е основният инструмент за съвместни европейски усилия по въпросите на отбраната и не на последно място служи за мост между НАТО и Франция, която се отдръпва от активно участие в интегрираното военно командване на НАТО през 1958 г.

полагането на военни сили. „Петерсбергските мисии“ са оповестени официално на Европейския съвет в Амстердам през 1997 г.

- От 1994 г. НАТО решава да подкрепи развитието на Европейска идентичност на сигурност и отбрана³, чиито механизми ще позволят европейските съюзници да поемат по-голяма отговорност при гарантиране сигурността на собствения си континент.
- Договорът на ЕС от Амстердам предвижда по-нататъшното развитие на Общата външна политика и политика на сигурност, включително засилване на ролята на Общата политика на сигурност и отбрана (член 17). Предвижда се също интегрирането на ЗЕС в ЕС, за да се използват ресурсите на организацията и да се избегне дублирането на институции.
- По време на историческата френско-британска среща в Сен Мало през 1998 г. се решава да се пристъпи към изграждане на реален военен капацитет на ЕС. Германската страна предварително е дала подкрепата си за проекта.
- Европейският съвет от Кьолн (1999 г.) фокусира усилията в тази насока и взема решения за развитието на ОПСО. Това включва маркиране на основните проблеми; институционално изграждане, поставяне основи на стратегическо планиране, изясняване на отношения с други международни организации за сигурност – основно с НАТО и ЗЕС, поставяне на проблема за отношенията с трети страни, между които и страните кандидатки за членство в ЕС.
- През 1999 г. на срещата в Кьолн ЗЕС се интегрира в ЕС, като формулираните „мисии от Петерсберг“ стават основа за средносрочно планиране на стратегията за изграждане на ОПСО;
- На срещата в Хелзинки на Европейския съвет през декември 1999 г. се потвърждава волята на ЕС за изграждане на автономен капацитет за действие в съответствие с Петерсбергските мисии като отговор на международни кризи. Утвърждава се ролята на генералния секретар/върховен представител за развитието на ОПСО и му се възлага като генерален секретар на ЗЕС да използва ресурсите на организацията за постигане на целите, заложи в член 17 от Договора на ЕС за развитие на ОПСО.
- На срещата на Европейския съвет в Санта Мария да Фейра през юни 2000 г. се прави преглед на постигнатите резултати и се пристъпва към конкретизиране на редица важни въпроси, сред които: развитие на политически и военни институции, отношенията с НАТО и трети страни. Тези решения имат за цел да определят параметрите на намеса на ЕС, да установят необходимите ресурси и срокове за постигането на тези цели, да дефинират военни и невоенни (цивилни) механизми за управление на кризи.
- На срещата на върха в Ница (декември 2000 г.), където официално бяха одобрени предложените от министрите на отбраната на 15-те страни членки документи, приключи първият етап от формирането на Европейската политика за сигурност и отбрана.

I. 1. Дебатът за развитието на ОПСО

Повратна точка в развитието на общата европейска политика на сигурност и отбрана е споразумението между Великобритания и Франция от Сен Мало през 1998 г. Макар и по различни причини, основните страни със сравнително голям военен потенциал и политическа тежест се договарят да стартират на практика политиката на отбрана в рамките на ЕС, заложи в договора от Амстердам. Срещата в Сен Мало дава зелена улица на целия проект, от ситуирането му в рамките на ЕС до създаването на работещи институции и съответен военен капацитет.

В продължение на няколко години – от 1998 г., когато Тони Блеър се присъединява към идеята за самостоятелна европейска, а не изцяло зависима от НАТО отбранителна политика на Европа, започва интензивното развитие на процеса. На срещите на върха в Кьолн (юни 1999 г.) и Хелзинки (декември 1999 г.) страните членки на Европейския съюз се споразумяват за създаването на европейски сили за бързо реагиране. При наличието на политическа воля развитието на ОПСО е доста динамично за организация от типа на ЕС, но развитието на тази политика поражда редица проблеми както в рамките на ЕС, така и в отношенията с други организации и трети страни.

На първо място стои проблемът с отношенията с НАТО и в частност създава напрежение в трансатлантическите отношения. НАТО има собствена програма (ESDI) за засилване на ролята на европейските страни в Алианса, за да могат те адекватно да поемат своите задължения. САЩ винаги са настоявали европейските страни да увеличат своя принос и да поемат повече отговорности за сигурността на своя континент. Опасенията на администрацията на президента Клинтън са изразени от държавния секретар Мадлин Олбрайт през 1998 г. в три основни точки, известни като „the Three Ds“: decoupling, duplication and discrimination⁴. Първото опасение се отнася до прекъсване на фундамента на трансатлантическите отношения, като НАТО е основната институция за стратегическото партньорство между САЩ и Европа. Вторият проблем се отнася до евентуалното изтегляне на ресурси от структурите на НАТО в полза на ЕС, което би подкопало капацитета на НАТО за действие. Третият елемент е потенциалната дискриминация на членове на НАТО, които не са част от клуба на ЕС.

Благодарение на добрите отношения на администрацията на Клинтън с европейските партньори, енергичните усилия на Великобритания да разсея опасенията на САЩ и уточняване на позицията на ЕС, проектът за ОПСО

³ European Security and Defense Identity (ESDI).

⁴ Madeleine K. Albright, US secretary of State. „The Right Balance Will Secure NATO's Future". Financial Times, 7 December 1998.

все пак получава подкрепата на американската администрация, без която не би стартирала нито една европейска инициатива в областта на отбраната.

Новата администрация на президента Буш заяви, че подкрепя разработването и изпълнението на Европейска политика в областта на сигурността и отбраната, която укрепва Алианса, допринася за развитието на неговите способности и не дублира съществуващите структури за планиране в НАТО. Съществуват обаче и редица нерешени въпроси, които трябва да се уточнят в хода на преговорите между НАТО и ЕС. Тук се включват механизмите за планиране на силите в Европейския съюз и НАТО. Затова се обсъждат връзката между процесите на планиране на силите в двете организации, схемите за оперативно планиране и въпросът дали НАТО може да осигури на Европейския съюз достъп до планирането в НАТО при всякакви обстоятелства. Необходимо е също така да се доуточнят процедурите за предоставяне на ресурси на НАТО на разположение на Европейския съюз. И накрая остава открит въпросът за участието на съюзниците, които не са страни членки на ЕС, в дейността и операциите на Европейския съюз⁵.

Целият трансатлантически дебат за ЕОПСО показва признаци на засилена нееднозначност и от двете страни. На европейските страхове, че на ЕС ще бъде отредена адютантска роля в Алианса, съответстват американските страхове, че ЕПОСО ще доведе до откъсване на Европа. Американските политици успяха едновременно да призоват за увеличаване на европейския дял в собствената им сигурност и да се изплашат от евентуално политическо откъсване на Европа и отслабване на НАТО още когато на хоризонта се появи Европейската инициатива в областта на сигурността и отбраната (ЕИОСО). Представителят на САЩ в ЕС Ричард Морнингстар обясни, че администрацията на Буш подкрепя ЕПОСО, „доколкото тя се развива по начин, който укрепва НАТО“ (23 януари 2001 година). По същия начин Колин Пауъл подчерта в показанията си пред Сенатската комисия по външна политика, че в отношенията на САЩ с Европа несъмнено водеща роля играе НАТО – идея, повторена неотдавна и в речта на секретаря по отбраната на САЩ Доналд Ръмсфийлд на Мюнхенската конференция за политиката в областта на сигурността. От американска гледна точка ЕС едва ли върви във вярната посока, когато най-голямата страна членка заделя само 1.3 % от БВП за отбранителни разходи. По същия начин страхът, че Европа непрекъснато създава нови институции, вместо да изгражда способности, е лайтмотив в американските декларации във връзка с ЕПОСО.

Разбирането, че Европа в обозримо бъдеще няма да може самостоятелно да осигури отбраната си, залага както по-реалистични цели на ОПСО, така и осигурява необходимите връзки за сътрудничество и консултация с НАТО. Докладът на председателството от Ница изброява изчерпателно предложенията за развитие на отношенията между ЕС и НАТО в Анекс VII и приложенията към него. ЕС прави три предложения. На първо място, сътрудничеството да обхване всички въпроси от общ интерес във връзка със сигурността и управлението на кризи. Второ, да се провеждат съвместни срещи на министерско и експертно равнище и на военните комитети по време на всяко председателство на ЕС. И трето, представители на ЕС да присъстват на срещите на НАТО и обратно, като контактите се активизират по време на кризи.

Проблемите, които ОПСО поражда в рамките на ЕС, касаят евентуални разногласия между отделните страни в три основни аспекта. На първо място е различната тежест, придавана на отношенията със САЩ – докато Обединеното кралство традиционно е против политики, които биха дебалансирали трансатлантическата връзка, Франция е настроена към по-независима от САЩ политика. Това се отнася до по-специалните връзки между Обединеното кралство и САЩ в частност, а в по-широк мащаб засяга отношенията между страните членки на НАТО и самото бъдеще на Северноатлантическия алианс.

Вторият проблем е участието във вземане на решения на страни като Австрия, Швеция и Финландия, чиято политика по принцип е неутрална. Правителствата, а и обществеността в тези страни не биха подкрепили евентуални военни операции и биха нарушили сериозно процеса на вземане на решения и тяхното изпълнение в областта на ОПСО.

Трети проблем произлиза от институционалното преплитане между ЗЕС и ЕС. Въпреки че ЗЕС в последните години акцентира главно върху евентуалното изпълнение на мироопазващи задачи, сключените споразумения са още в сила. При конкретна заплаха за страна членка на ЗЕС, тъй като договорът на ЗЕС е в още „по-твърд“ вариант от договора на НАТО, член 4 предвижда незабавен военен отговор при нападение на страна-членка на ЗЕС. Появява се въпросът за отговора на ЕС като цяло, при положение че ЗЕС вече е част от съюза. Съществена част от проблема е и неизяснената роля на страните, които не са пълноправни членове на ЗЕС, но имат различна степен на асоциираност и съответно различно място в процесите на вземане на решения, права и отговорности.

Докато в Европейския съюз като цяло и между отделните страни членки не съществува единство по отношение на стратегическите цели на външната политика, е трудно да се предвиди, че на 15-те ще се отдаде да вземат единодушно решение за изпращането на войскови части в кризисни точки. В началото на 90-те години между Франция, Великобритания и Германия съществуваше конфликт по въпроса за избора на политика спрямо разпадащата се Югославска федерация, за който не може да се каже, че е напълно отшумял. При това тук не става въпрос за разминаващи се интереси, а за по-скоро различни политически и стратегически култури⁶. Доколко тези

⁵ James Dobbins, US assistant secretary for European Affairs for NATO Review, Spring 2001.

⁶ Anne-Marie Le Gloannec, „Europa als Internationaler Akteur“, Internationale Politik, Nr.2. 56 Jahr, Februar 2001.

различия могат да бъдат преодолені в рамките на ЕОПСО? Например Австрия не предостави въздушното си пространство, когато НАТО започна въздушните удари срещу Сърбия, но е съгласна да участва в европейските сили. До този момент Европа не разполага с общи стратегии по въпросите на сигурността и отбраната: съществува само институционална рамка и частични стратегии. Корпусът за бързо реагиране ще бъде подчинен на решенията на Европейския съвет, а не на наднационална инстанция. Поради това е трудно да се повярва, че в случай на криза Европейският съюз би могъл да реагира бързо, ефективно и решително.

Това са недостатъци, които не касаят НАТО. НАТО разполага с военни ресурси, които са достатъчни за разпространето на превантивно военнополитическо влияние. В случай на заплаха НАТО също така гарантира на своите членове един непретенциозен вид закрила, осигурена от атомните оръжия на САЩ. Преди две години премиерът на Великобритания направи исторически обрат в европейската политика на страната си, призовавайки за единна европейска политика за сигурност. Но тъкмо Великобритания ще се погрижи реализмът и прагматизмът да останат водещите елементи в ЕОПСО, тъй като до момента британските интереси са по-скоро сходни с тези на САЩ, отколкото с интересите на Франция. Видимо е, че европейският проект за Обща отбранителна политика и политика за сигурност ще успее тогава, когато Европа бъде в състояние да превърща изразяваната политическа воля в прагматични действия и стане способна да поема отговорно обещанията си като партньор на САЩ. При това, разбира се, партньор, на който може да се разчита както в рамките на НАТО, така и извън Алианса.

От другата страна на дебата, предимно във Франция, се застъпва мнението, че нежеланото американско свръхвлияние може да се отслаби чрез изграждането на една независима от НАТО военна сила; че по този начин глобалното влияние на Европа ще нарасне, и че ще се утвърди налагащата сила на Европейската външна политика и политика за сигурност. Застъпниците на тезата от своя страна задават въпроса – как биха изглеждали трансатлантическите отношения, ако европейските държави показват липса на енергичност, решителност и стратегия и се задоволяват със символично участие в дипломатическите и военни инициативи на Балканите? Аргументът в защита на партньорството със САЩ е, че нито една европейска държава не би се съгласила със създаването на Европейска политика за сигурност и отбрана, ако това би означавало отслабване на трансатлантическите връзки.

Решението за предприемане на действия в рамките на ЕОПСО ще се взема от страните членки на Европейския съюз. В случая НАТО и ЕС имат 11 общи страни членки. Поради това Европейският съюз трябва да взема решенията си чрез консултации с НАТО и напълно отчитайки вижданията на американските, канадските и европейските си съюзници. Тоест при възникване на криза всяка от двете организации ще анализира ситуацията и ще решава дали трябва да се пристъпи към военна намеса. Подчертава се, че европейската отбрана не е и няма да бъде алтернатива на НАТО, а се създава като инструмент, предоставящ на страните членки на Европейския съюз капацитет за управление на кризи⁷. Но, изглежда, още дълго време ще стои отворен въпросът за това, дали САЩ рано или късно няма да откажат предоставянето на определени ресурси. В опитите да се намери отговор на този въпрос беше дефиниран т. нар. принцип за автоматичен достъп. По въпроса за достъпа се намеси Турция, за която даването на съгласие за използване на щабове, съоръжения и средства на НАТО за целите на ЕОПСО е директно обвързано с гаранции от страна на Европейския съюз, че партниращите страни от НАТО, които не членуват в ЕС, няма да останат в периферията при вземането на решения.

На редовното заседание на министрите на отбраната на страните членки на НАТО в Брюксел в края на миналата година, след гласуването на основните документи за ЕОПСО, генералният секретар на НАТО лорд Робъртсън припомни, че бъдещите политически отношения между НАТО и Европейския съюз в областта на отбраната, модалитетите на използване на ресурси на НАТО и включването на партньори, които не са част от ЕС, в Европейската политика за сигурност и отбрана, подлежат първа на договаряне. Германският министър на отбраната Рудолф Шарпинг също така потвърди наличието на тежки задачи за разрешаване при преговорите с НАТО, както и във връзка с отношението на Турция, също и на Норвегия и Полша спрямо представите на Европейския съюз за участието на трети страни в ЕОПСО. Разграничавайки се от позициите на Франция за всеобхватна и автономна отбранителна политика, която предизвиква недоверието на САЩ, Шарпинг безрезервно се обяви за единно, общо планиране на отбраната в НАТО и Европейския съюз. След разширяването на НАТО на Изток вече 8 от 19-те страни членки на Организацията на Северноатлантическия пакт – Полша, Чехия, Унгария, Норвегия, Турция, Исландия, САЩ и Канада, не са членки на ЕС. Европейските партньори, които са извън Европейския съюз, не могат да бъдат постоянни участници в процеса на вземане на решения, но могат да бъдат включвани в провеждането на регулярни дискусии по въпроси, които касаят общата сигурност. Според Шарпинг Европейската политика за сигурност и отбрана, от една страна, ще доведе до тясно сътрудничество и на неутралните страни-членки на ЕС с НАТО, а от друга – ще засили връзките между Европейския съюз и страните членки на Алианса, които (все още) не са членки на съюза.

Тази най-нова инициатива за Европейска отбранителна политика и политика за сигурност следва да се приема сериозно в сравнение с предхождащите я подобни, поне по три причини.

- Първо, Великобритания, чийто военен потенциал е необходим за всяка една значима европейска военна операция, за първи път се ангажира изцяло.

⁷ European Defense Speech by M. Alan Richard, Minister of Defense, to the „Wehrkunde“, Munich, 3 February 2001.

- Второ, конфликтът в Косово показва по един недвусмислен начин зависимостта на европейците от военната сила на Вашингтон.
- Трето, декларацията от Хелзинки не означава възраждане на отмиращия Западноевропейски съюз, а план за прехвърляне на отговорността за отбраната и сигурността на Европа към Европейския съюз като организация, водена от движещата сила на политическата воля.

Често несъпадащите национални политики и ангажименти, свързани с отбраната, правят още по-забележителен факта, че европейската политика в областта на сигурността и отбраната представлява едно общо начинание на 15-те страни членки, а отявленият ѝ междуправителствен характер позволява постигането на широк консенсус, в контраст на други европейски инициативи, навлизащи в сферата на държавния суверенитет.

Същевременно, налице са редица причини, които правят необходимо въвеждането на своеобразни критерии за сближаване в рамките на Европейската политика за сигурност и отбрана. Европейският съюз има успешен опит при прилагането на метода на сближаване в области като търговската политика и валутния съюз. Най-важният аргумент за въвеждането на критерии е фактът, че настоящите разходи за отбрана са недостатъчни за осъществяването на „мисиите Петерсберг“. Продължителното поддържане на корпус при военна операция изисква наличието на запас в размер три пъти по-голям от силата, намираща се на бойното поле, или 150 000–200 000 войници, плюс съответните военновъздушни и военноморски компоненти. Създаването на сили за бързо реагиране е скъпа и отнемаша време задача, изискваща основно реструктуриране на бюджетите на страните членки. Разходите на САЩ по отбраната спаднаха драстично след края на Студената война и в момента възлизат на около 285 млрд. долара годишно, около 3.2 % от БВП. Страните членки на ЕС от своя страна заедно изразходват около 165 млрд. долара годишно – по-малко от 60 % от САЩ и само 2.1 % от БВП, като разходите, свързани с отбраната, продължават да намаляват.

Проблемите, свързани с провеждането на реформа в отбраната, ще бъдат трудно приети от общественото мнение без наличието на ясно разбиране за това какво означава тя и какво ще последва от нея. За много хора политическата система е нещо безинтересно или просто влияе благоприятно или неблагоприятно върху личното им съществуване. Гражданите на Европейския съюз се отдръпват от политическия живот, оставяйки държавните дела на „политическата класа“⁸. Полезно би било да се вземе предвид опитът на Франция, която в момента е към края на предприетата радикална реформа в отбраната (1996–2002). Там преминаването от модела на териториална отбрана към този на изграждането на потенциал за изпращане на военна сила (*force projection*) беше прието с готовност, поради предварителната яснота за същността и разходите по реформата. Това е трудно постижима цел в условията на един хетерогенен съюз от 15 държави членки, но е възможно, стига Европейската политика за сигурност и отбрана да бъде запълнена със стратегическо съдържание и да остане политически жизнеспособна в дългосрочен период.

I. 2. Формиране на Европейската обща политика на сигурност и отбрана

Развитието на Европейската отбранителна политика и политика за сигурност е натоварено от редица хипотези. Известно е, че в продължение на пет години европейските държави се колебаеха дали да се намесят на Балканите. След като това се случи, без наличието на предварително договорена ясна стратегия, през лятото на 1995 г. Франция и Великобритания предизвикаха решение за намеса на САЩ⁹.

Постигането на консенсус между европейските държави за създаване на Европейска политика за сигурност и отбрана, освен, разбира се, поради междуправителствения характер на процеса, в голяма степен стана възможно заради отчитането на горчивия опит от липсата на политическа воля за овладяване на кризата на Балканите (поне в началото), на подходящи средства за това (при въздушните удари над Сърбия) и на влияние (от Дейтън до Рамбуей)¹⁰.

Скептично настроените към Европейската политика за сигурност и отбрана се позовават на опасността, че подкрепата за независим от НАТО военен компонент на ЕС автоматично ще доведе до отслабването на Алианса. Излагат се опасения за отслабване на обвързаността на САЩ в северноатлантическия регион и като цяло, дори за дългосрочна загуба на интерес на САЩ в качеството им на гарант за стабилност и сигурност на Стария континент.

За САЩ, които са свикнали да виждат Европа през обектива на НАТО, възникват поне няколко въпроса: Кой има нужда от новото формиране? Как то ще повлияе на отношенията между НАТО, САЩ и Европа? Има ли

⁸ Израз, роден, изглежда, в Италия – ще рече на групичка хора, които четат речите и статиите на себеподобните си, обособена група на интереси, събрала политици, журналисти, лобисти и други, чиито деяния в социологическите проучвания попадат в долния край на заслужаващите доверие – Ерик Хобсбаум „The Age of Extremes“.

⁹ Anne-Marie Le Gloannec, „Europe als Internationaler Akteur“.

¹⁰ В голяма степен именно САЩ взеха решението в края на преговорите в Рамбуей да не се вземе под внимание отказът на Русия за военна интервенция и тя да се изключи, доколкото е възможно, от следвоенното уреждане под формата на отказ да ѝ се предостави отделна зона за поддържане на мира. Франция и Германия, в по-малка степен Великобритания, бяха за по-широко сътрудничество с Русия в замяна на гаранции за добронамереността ѝ към международната коалиция.

Европа готова за изразходване на необходимия за това ресурс?¹¹ Хавиер Солана, бивш генерален секретар на НАТО и понастоящем отговарящ за отбранителната политика на Европейския съюз, дава отговор на първия въпрос, като определя задачата на новото формирование да действа в случаите, когато НАТО като цяло не е напълно ангажиран. Тази формулировка навежда на въпроса къде в Европа или другаде по света е възможно да се случи това?

В обозримо бъдеще Европейският съюз не е в състояние със собствени средства да изпълнява мисии от рода на военната операция в Косово, както и мисиите, дефинирани в Петерсберг. Европейският съюз не е способен и на „отбрана“ в смисъла на внушението, вложено в израза „Европейска политика за сигурност и отбрана“. За момента дори е трудно да се види в кои случаи и къде за Европейския съюз би представлявало интерес да предприеме интервенция, а за НАТО (в случая за САЩ) не.

След създаването на общ пазар и въвеждането на обща монетарна единица Европейският съюз има сериозното намерение да стане нещо повече от „търговски съюз“. Декларацията от Сен Мало подчертава необходимостта от „капацитет за независими действия, подкрепени от адекватни военни сили, средствата да ги използва и готовността да го направи, за да отговори на международни кризи“. Дали това означава, че ЕС има амбиции да стане глобален играч? Въпреки че отговорът е по-скоро „не“, този проект е от огромно значение за бъдещето на Европейския съюз. Ролята му може да се оцени по няколко фактора, които имат отношение както пряко към въпросите на сигурността и външните работи, така и към еволюцията на европейската интеграция. Въпреки отсъствието на ясно разработена стратегия, може да се очертаят вероятните аргументи, на чиято основа би била разработена дългосрочната стратегия и очакваните резултати от провеждането на успешна политика на сигурност и отбрана. Корелацията между неспособността на ЕС да се справи с кризи в непосредствена близост със своите граници (последователните войни в разпадаща се бивша Югославия) и стартирането на проекта за ОПСО е очевидна: икономическата и политическата мощ на съюза трябва да се подплатят с военен капацитет.

Първи основен въпрос е какъв би бил териториалният обхват на общата европейска външна политика и политика на сигурност (съответно на сигурност и отбрана). Макар по дефиниция тя да е глобална, географският обхват на тази политика е основна задача в разработването на подобна стратегия. Приоритетните интереси и горещите, конфликтни точки биха определили няколко концентрични кръга на възможна намеса¹².

Първият кръг обхваща пространствата около настоящите граници на съюза. Той се простира от Прибалтика до Балканите, включва съответно Русия и Украйна, Кавказ, Турция, Северна Африка и Близкия изток.

Вторият кръг обхваща страните от Африка, където връзките с бившите колонии определят интензитета на отношенията. Третият кръг всъщност обхваща останалата част от света, като включва страните от Азия и Латинска Америка като вероятно поле за действие.

Определянето на географски ареал на действие следва да структурира и изпълнение на конкретни задачи, и използването на определени инструменти. Ролята на Европейския съюз, поне в средносрочен план, няма да надвишава дипломатическо посредничество и мисии от типа „Петерсберг“. Европа не е и скоро няма да бъде в състояние да гарантира изпълнението на интензивни и мащабни операции с военни сили. По думите на Джордж Робъртсън по време на Косовската криза, европейците са изстискали всичките си усилия и възможности, за да могат да приведат в действие едва два процента от целия си военен потенциал. При положение че дори при такава операция бяха нужни водачеството и ресурсите на САЩ, частта „отбрана“ в новата европейска политика трябва да се има като дългосрочна цел.

I. 3. Изграждане на капацитет за провеждане на ЕОПСО

Европейската външна политика се институционализира със създаването на Общата външна политика и политика на сигурност в договора от Маастрихт като междуправителствен „стълб“. Изграждането на обща политика на сигурност и отбрана, заедно с по-традиционните инструменти като дипломация и икономическа помощ, ще бъде главният инструмент на ЕС за провеждането на ефективна Обща външна политика и политика на сигурност и би му позволил да налага по-уверено своите интереси на международната сцена.

Докладът от Ница обяснява какво е и какво не е ЕОПСО. Страните членки на ЕС ще осъществяват формулираните в Петерсберг задачи – „хуманитарни и спасителни задачи, мироопазващи задачи и задачи на бойните единици в управлението на кризи, включително омиротворяване“. С други думи, ЕС няма да се занимава с колективна отбрана, защото тя остава задача на НАТО и НАТО запазва водещата си роля в тази връзка. Докладът по-нататък изяснява тезата: „НАТО продължава да бъде основата на колективната отбрана на страните членки и ще запази важната си роля в управлението на кризисни ситуации.“ В същия документ се подчертава, че не съществува „европейска армия“. Докладът заявява: „Това не предполага създаване на европейска армия. Включва

¹¹ William Anthony Hay and Harvey Sicherman, „Europe's Rapid Reaction Force: What, Why and How?“, Foreign Policy Research Institute, Volume 2, Number 2, February 2001.

¹² По въпроса виж „Towards a European Strategic Concept“, Alfred van Staden et al, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, November 2000.

нето на национални ресурси на страните членки в общите операции ще се основава на техните суверенни решения.“ Анекс I към доклада от Ница включва изводите на Конференцията по ангажирането на ресурси, проведена на 20–21 ноември 2000 г. На тази конференция, организирана по британско-френска инициатива, страните членки на ЕС посочиха евентуалния си принос към постигането на основната цел на европейската отбранителна инициатива.

I. 4. Институционална рамка и процес на вземане на решения

Институционалната структура на формиране и изпълнение на ОПСО се определя на срещите в Кьолн и Хелзинки. Общата политика на сигурност и отбрана на ЕС се осъществява в рамките на т.нар. втори стълб на Общата външна политика и политика на сигурност. Съответните институции се изграждат и функционират към Съвета на Европейския съюз. По този начин формирането на политиките в тази област са прерогатив на междуправителствен процес, а не са пряко включени в структурата на Европейската комисия.

Върховният представител на Общата външна европейска политика и политика на сигурност (длъжност, създадената в договора от Амстердам) е отговорен и за формирането и изпълнението на ОПСО. Върховният представител е същевременно и генерален секретар на Европейския съвет, а след „вливането“ на Западноевропейския съюз в ЕС изпълнява длъжността и генерален секретар на ЗЕС.

Съчетаването на тези длъжности е подчинено на идеята не само да се създаде наистина единна европейска политика, но тя да бъде достатъчно координирана и подплатена с наличните ресурси. Кабинетът на върховния представител се нарича Секция за планиране на политиката и ранно предупреждение¹³.

Представители на страните членки на ЕС на посланическо ниво съставят Комитет за политика и сигурност, който заедно с кабинета на върховния представител осъществява планиране и оценка на политиките. В състояние на евентуални дейности, свързани с отбраната, КПС ще осъществява политически контрол над военните структури.

Най-висшето военно тяло на ЕС е Европейският военен комитет¹⁴, по-принцип съставен от председателите на главните щабове на страните членки, но на практика те се представят от военни представители, които често са представителите на дадената страна в НАТО. Военният комитет ще съветва Комитета за политика и сигурност и ще управлява Европейския военен щаб¹⁵.

Европейският военен щаб ще предоставя военна експертиза на Европейския съюз, като изпълнява оперативни функции на ранно предупреждение, ситуационен анализ и стратегическо планиране, включително свързани с т.нар. Петерсбергски мисии.

Редица обстоятелства налагат създаването, поне засега, на военни сили за изпълнение по-скоро на миротворчески мисии, отколкото с действителен отбранителен потенциал. Това няма да е „европейска армия“, а контингент за самостоятелно действие в изпълнение на т. нар. мисии Петерсберг (мироопазващи, хуманитарни и миротворчески операции). До 2003 г. Европейският съюз трябва да е в състояние да изпраща в конфликтни точки до 60 000 войници в рамките на два месеца и да е в състояние да ги поддържа за период от най-малко една година. Следваща стъпка беше решението на конференцията в Брюксел през ноември 2000 г. за сформирание на корпус за бързо реагиране, което изцяло следва заключенията от конференциите в Кьолн и Хелзинки.

I. 5. Европейските сили за бързо реагиране

Като конкретна военна сила, на срещата на Европейския съвет в Кьолн се планира създаването на военен резерв за сигурност (Military Security Pool) с численост 60 000 души. Целта е до края на декември 2003 година да се създаде сила за бързо реагиране, която да е способна да се разгърне в разстояние на 60 дни и да оперира самостоятелно в срок от една година. Специално изследване¹⁶ прецизира необходимите ресурси в следните параметри:

- сухопътни сили с численост от 80 000 души;
- военновъздушни сили с численост между 300 и 350 самолета;
- военноморски сили с численост 80 кораба.

I. 6. Гражданските аспекти на управление на кризи

¹³ Policy Planning and Early Warning Unit (PPEWU).

¹⁴ European military Committee

¹⁵ European military staff

¹⁶ Presidency Conclusions. Informal meeting of EU defence ministers Ecouen, 22 September 2000.

Дефинирането на задачите на европейската политика на сигурност и отбрана отчита нуждата от създаването и поддържането не само на чисто военен потенциал. Опитът от управлението на международните протекторати Босна и Косово се проектира в планирането на интегриран подход, целящ поддържане на обществения ред, предотвратяване на ескалация на конфликта, консолидиране на мира и стабилността, реконструкция и развитие и не на последно място като инструмент за „управление на неблагоприятните ефекти върху Европейския съюз“¹⁷. Гражданските аспекти на управлението на кризи са набелязани на срещата в Хелзинки и се конкретизират на срещата във Фейра. Интегрираната стратегия за гражданските аспекти на управление на кризи включва създаването на потенциал в четири приоритетни области:

- полиция с численост до 5000 души;
- засилване законността, като се набере необходимият ресурс от съдии, прокурори и съответните експерти;
- засилване на администрацията, с подходящия ресурс от административни кадри;
- гражданска защита, която включва спасителни операции при бедствия.

Фиксираните срокове за изграждане на подобен граждански ресурс също са до 2003 година.

I. 7. Допълнителни дейности по изграждане на ефективна ОПСО

Изграждането на административни структури и набирането на военен и граждански ресурс не изчерпват задачите по формирането на обща политика на сигурност и отбрана. Ако това са краткосрочните цели, то средносрочните и дългосрочните задачи имат за цел да подобрят оперативния и стратегически капацитет. В този смисъл стратегическите задачи целят фундаментални промени в няколко направления:

- Подобряване изпълнението на европейските сили при наличието, разгръщането, поддръжката и интероперативността им.
- Развитие на стратегическа мобилност за силите и способността за бързото им разгръщане на евентуално поле на операциите; командване и контрол на силите и свързаните с тях информационни и комуникационни системи; средства за доставяне на разузнавателна операция.
- Засилване на основни операционни способности като спасителни операции, защита срещу ракети „земя-земя“, оръжия с прецизно насочване, логистична подкрепа и симулационни инструменти.

Всъщност тези проекти са свързани и се градят върху проектите на НАТО в същата насока, с главна цел засилване отбранителните способности на европейските съюзници. Съществен аспект в развитието на ОПСО е процесът на реструктуриране на европейската отбранителна индустрия.

I. 8. Как ще функционира ОПСО на практика

Ефективното функциониране на Общата политика за сигурност и отбрана трябва да се гарантира от работещи политически, административни и военни структури, налични ресурси и не на последно място от действащ механизъм за вземане на решения. Опасенията, че ОПСО няма да бъде задействана в случай на нужда или ще действа тромаво, се пораждат от наслагващите те се отговорности на повечето страни като членки и на ЕС, и на НАТО, противопоставяне на някоя страна за използване ресурсите на НАТО, когато е необходимо, или пък някоя от неутралните страни се обяви против използването на военна или друга намеса.

Евентуални разрешения на тези въпроси вече са предвидени. Още от самото начало ОПСО стартира като проект на няколко страни, с голяма тежест в ЕС – Франция и Великобритания, с поддръжката на Германия. Оформянето на отделна група в самия съюз не е прецедент и спомага за по-бързото решаване на спорните въпроси, тъй като те зависят до голяма степен от проявяването на политическа воля, и освен това ОПСО се изгражда като междуправителствен процес, а не минава през общите наднационални структури като Европейската комисия. Въсъщност договорът от Ница, който предстои да влезе в сила, предвижда концепцията за „засилено сътрудничество“ между няколко страни в случай, когато ЕС не може да бъде задействан като цяло. В областта на Общата външна политика и политика на сигурност, и в частност при политиката на сигурност и отбрана, това се простира от одобряването на обща позиция или действие до изграждане на отбранителни ресурси.

В случай на несъгласие на дадена страна с предложена позиция или действие се залага на механизма на „конструктивно въздържане“, когато несъгласната страна не прилага действието, но отчита важността му за ЕС като цяло.

ОВППС и ОПСО не са единствените инструменти за осъществяване на външна политика на ЕС. Концепцията за „консистентност“ се осъществява на практика чрез координиране политиките (включително ОВППС и ОПСО) в рамките на Европейския съвет като междуправителствен орган и наднационалните институции в рамките на Европейската комисия – по-специално Директората по външните отношения и Директората за сътрудничество в развитието.

¹⁷ Appendix 3, Study on Concrete Targets on Civilian Aspects of Crisis Management. Presidency Conclusions. European Council Santa Maria da Feira, 19-20 June 2000.

Проблемите в отношенията с НАТО имат три аспекта, които освен възможните противоречия в трансатлантическите отношения и членките на НАТО, които не са членки на ЕС, включват и използването на налични или развитието на допълнителни ресурси. С други думи, това е проблемът използването на ресурси на страни от ЕС, вече предоставени на НАТО: развитието на автономна ОПСО ще дублира ненужно и ще оскъпи всяка операция. Съзнавайки тези ограничения, ЕС още в началото формулира целта на ОПСО за намеса в три случая: „1. В рамките на операция на НАТО; 2. Като използва ресурсите на НАТО; 3. Като операция на ЕС, когато НАТО като цяло не е намесен.“ Механизмите за координация с НАТО, по настояване на английската страна, са заложили в четири области: въпроси на сигурността, цели на военен капацитет, достъп на ЕС до ресурси на НАТО и изграждането на постоянен механизъм за консултации¹⁸. Целият процес на планиране на ОПСО всъщност се основава и ще използва занапред процедурите за отбранително планиране на НАТО, включително и за страните от „Партньорство за мир“ (PARP – Planning and Review Process)¹⁹, в който България е активен елемент.

II. Значението на ЕОПСО за България

България е част от процеса на разширение на Европейския съюз. Това означава, от една страна, разпростиране на институциите на наднационално управление към бъдещите страни членки и социализацията на новите страни в управленски структури, определящи тяхното поведение. Това засяга и техните външни политики в значителна степен, което се изразява и в свързването на европейското разширение с европейския ред на сигурност. Организационната форма на формиращата се външна политика означава предимно координация, което изгражда своеобразен „координативен рефлекс“, в който страните кандидатки за членство вече се чувстват като част от общността. Конкретно това се изразява в почти „автоматична“ подкрепа на общите позиции и общите действия, приети от европейските институции, и в частност на Общата външна политика и политика на сигурност.

Изграждането на обща европейска политика на сигурност и отбрана, съотнесена към дневния ред и интересите на България, поражда три кръга въпроси.

На първо място възниква необходимостта от изясняване на ползите на България от участието ѝ в политиката на ЕС, свързани основно с фундаменталния въпрос за гарантиране сигурността на страната. В този контекст е важно изясняването на възможностите, които ЕС предоставя за участие на страните кандидатки в тези процеси, и от друга страна, политиката на България за ефективен принос във формирането и изпълнението на ОПСО.

На второ място стои въпросът за връзката между участието на България в ОПСО и паралелния процес на европейска интеграция, т.е. изпълнението на критериите за членство в ЕС.

Третият въпрос се отнася до евентуалните проблеми за България, които се пораждат от нееднозначните отношения между НАТО и развитието на автономен европейски капацитет за сигурност и отбрана. С други думи, как взаимодействат стратегическите политики на България за получаване на членство в НАТО и пълноценното участие в европейските интеграционни процеси.

II. 1. Значението на ЕС като формиращ се режим на сигурността

Значението на ОПСО за България може да се изрази кратко в две понятия – „сигурност“ и „интеграция“. Въпреки че Общата политика на сигурност и отбрана по думите на нейния ръководител Хавиер Солана определено не е „в бизнеса по колективна отбрана“ и съответно не дава твърди гаранции за сигурността на дадена страна, то може да се твърди, че ЕС се изгражда като нов режим на сигурност в Европа. Тоест ЕС се стреми да създаде зона на сигурност, стабилност и просперитет в Европа.

Основна цел в политиката на Европейския съюз към страните от Източна Европа от 1989 г. насам е стабилизирането на региона чрез използването на същите методи, които бяха успешно приложени в Западна Европа през последните 50 години. Наред с положителните си страни този подход съдържа в себе си и опасността от това, че предоставяйки на страните от Централна и Източна Европа привилегиите от интеграцията със западните им съседи, членството в ЕС би се осъществило с цената на прекъсване на връзките с по-бедните държави на Изток. По правило малките държави разполагат с ограничени сили и ресурси и са способни да решават преди всичко въпроси, отнасящи се до тяхното непосредствено обкръжение. Като всички останали, те зависят от състоянието на глобалните отношения, но заплахите за техните интереси и сигурност идват предимно от страни, разположени в близост до границите им, намиращи се в техния геополитически район²⁰. Цялостната концепция за сигурността на Европа зависи от предотвратяване на изолацията на икономически и политически нестабилни държави в близост с външните граници на разширения Европейски съюз.

¹⁸ Feira

¹⁹ Annex „Food for thought“ Paper“. Meeting of the European Defense Ministers, Sintra, 28 February 2000.

²⁰ Проф. Георги Стефанов, „Международната сигурност“, изд. „Сиела“, 1997 г.

Въпросът за ролята, която Европейският съюз е готов да поеме като фактор за сигурността в Европа, е с нарастващо значение, особено за страните кандидатки като България, които останаха извън първата вълна на разширяване на НАТО. В този контекст, за всички е важно конкретизирането на взаимодействието на Общата европейска политика за сигурност и отбрана с НАТО, или най-вече със САЩ, а също така и подходът към Русия. Факт е, че предстоящото разширяване на Европейския съюз ще има съществено геополитическо отражение върху политиката за сигурност и отбрана, тъй като тогава Европейският съюз ще граничи с държави като Украйна, Беларус, Русия, Молдова, а при бъдещо членство на Турция – и с Ирак, Иран, Армения и Грузия.

Основен момент е приносът на България в създаването на зона на сигурност и стабилност в Европа, т.е. формулиране на политики, които ще направят България част от решението, а не част от проблема. Въпреки че тези амбиции не трябва да се надценяват, имайки предвид крайно ограничените ресурси на страната, оптимално структуриране на позицията и участието на страната е възможно. Стратегически въпроси, като разширяването на ЕС например, се взимат на базата на геополитически решения, а не касаят само технически аспекти като покриване на определени критерии. Не трябва да се забравя, че България бе поканена да започне преговори за присъединяване към ЕС именно на базата на ролята ѝ в операцията в Косово.

Нито един от балканските конфликти не е разрешен трайно и международното присъствие е ключово, и се очаква да продължи с десетилетия. Балканите вече са зоната на най-активно действие на Общата външна политика и политика на сигурност, част от която е ОПСО. Тенденцията е САЩ да намаляват своето присъствие, като отговорността както за мироопазването, така и за реконструкцията и развитието на региона все повече се поема от европейските съюзници. Определено Балканите ще бъдат оперативна зона за евентуално действие на Общата политика на сигурност и отбрана, ако тя постигне капацитета си до заложената дата през 2003 година. България е пряко заинтересована, с оглед на географското си положение, от развитието на събитията в Западните Балкани и съответно от действията на международната общност там и формулиране на оптималния си принос към изпълнение на задачите за постигане на стабилност.

II. 2. Интеграция

Развитието на Обща политика на сигурност и отбрана, макар и във все още много ранна фаза, се очертава като не по-малко значим проект за интеграцията на ЕС, отколкото въвеждането на обща монетарна единица например. Първото предизвикателство е самата философия на изграждане на Европейската общност. Нейните първи създатели са виждали изграждането на ЕО като „гражданска“, а не „военна“ сила като преимущество, а не като слабост. Второто предизвикателство е, че това е още една област, в която страните членки губят своя суверенитет. Те трябва коренно да предефинират жизненоважни интереси като национална сигурност и свързаните с нея външна политика, отбрана и отбранителна индустрия.

Развитието на тези политики пряко засяга България, въпреки че техническите изисквания за покриване на критерии за членство не се променят. Тези процеси би следвало да се мислят и вземат предвид при планирането и изпълнението на националните политики.

Получаването на членство в клуб като ЕС се постига и на базата на геополитическата тежест на страната кандидат. Страните от ЕС оценяват приноса на всяка страна кандидат в провеждането на своите политики. В този смисъл България има допълнителни възможности да използва сравнителни предимства с активно участие в Общата политика на сигурност и отбрана. За съжаление този процес по една или друга причина се подценява. За сравнение, участието на България, формулирано на Конференцията за изграждане на капацитет (Capabilities Commitment Conference), се свежда до един взвод, докато страна като Естония, с почти нулеви военни ресурси, заявява участие с мироопазващ батальон, контингент на военната полиция, сапърски взвод и миночистачи. Особено показателен пример е Република Турция, която напълно осъзнава важността на ОПСО и връзката с европейските интеграционни процеси. Турция декларира участие със седемхиляден контингент, но при условие че ѝ бъде позволено да участва в процесите на планиране и вземане на решения като пълноправен член на ЕС²¹.

II. 3. ЕОПСО, национални политики и обществено мнение

Значението, което се придава на формирането на ОПСО от България, и конкретното участие на страната се отразяват в няколко документа:

- Концепция за националната сигурност на Република България, приета с решение на 38-ото НС от 16.04.1998 г., обн. ДВ, бр. 46 от 22.04.1998 г.
- Военна доктрина
- Бяла книга за отбраната и въоръжените сили на Република България от 2001 г.
- Доклад за състоянието на отбраната и въоръжените сили през 1999 г., Министерство на отбраната, 2000 г.

²¹ Използвайки положението си на член на НАТО, Турция дори за дълго време блокира достъпа на ЕС до ресурсите на НАТО, което е от жизненоважно значение за Европейския съюз.

Концепцията за национална сигурност определя трите основни фактора на националната сигурност на България:

- степента на развитие и ресурсите на страната;
- ефективността на външната и вътрешната ѝ политика;
- участието на България в колективните системи за сигурност и икономическо развитие.

Приоритетите на страната, отразени в чл. 34, потвърждават, че „Процесът на присъединяване към НАТО и Европейския съюз има положително въздействие върху сигурността на България. Но само пълноправното членство в тях ще доведе до цялостното ѝ гарантиране. Национален приоритет на България е членството в НАТО и Европейския съюз, което отговаря на дългосрочните интереси на страната.

Военната доктрина на страната конкретизира ролята на въоръжените сили, като изразява политическа воля за поемане на всички задължения, произтичащи от бъдещото пълноправно членство в НАТО, ЕС и ЗЕС, като системната подготовка за това се определя за приоритет на военната политика. Република България поддържа укрепването на европейската идентичност в областта на сигурността и отбраната.“ Посочва се също, че „в интерес на интеграционната си политика Република България обменя информация, включително съставляваща държавна и служебна тайна, със страни и организации, с които има подписани споразумения за взаимна защита на секретната информация, по решение на Министерския съвет. При провеждане от НАТО и ЗЕС на операции, различни от война, освен с контингенти Република България може да участва и чрез оказване на логистична и друга подкрепа.“

Най-конкретно въпросите за значението и участието на България в Общата европейска политика на сигурност и отбрана се съдържат в доклада за състоянието на отбраната и въоръжените сили през 1999 г. на Министерство на отбраната: „В съответствие с Концепцията за национална сигурност като кандидат за членство в Европейския съюз България потвърждава неизменния си стремеж към интеграция в евроатлантическите структури за сигурност и изразява готовност да работи активно за осъществяването на положенията от приетата от Европейския съвет в Хелзинки Декларация за укрепване на общата европейска политика по въпросите на сигурността и отбраната. България подкрепя решимостта на ЕС да създаде потенциал за автономни действия за поддържане на стабилност, предотвратяване на конфликти, управление на кризи, ранно предупреждение и следконфликтно възстановяване, поддържани от военни формирования и подходяща организация с право да взема решения в съответствие с Общата външна политика и политика за сигурност.

България е решена да се включи активно и според възможностите си в изграждането на потенциала на Европейския съюз за изпълнение на задачи за предотвратяване на конфликти и управление на кризи, определени в Петербургската декларация, и провеждане на самостоятелни операции, като продължи да внася своя принос през преходния период в развитието на оперативните възможности на Западноевропейския съюз, а в бъдеще – на Европейския съюз.“

Преходният период, когато ЕС ще поеме от ЗЕС основните функции в сферата на сигурността и отбраната, поставя въпроса за мястото и ролята на асоциираните партньори от ЗЕС в новите механизми. България смята за първостепенна задача да получи възможност:

- да участва във всички консултации и дейности, свързани с политиката за европейска сигурност и отбрана в подходящи форми;
- да участва в бъдещи учения и операции под европейско командване чрез придаване на сили, като има същите задължения и права като останалите активни участници;
- да допринесе в усилията, целящи укрепването на европейските оперативни възможности.

Подготовката на България за пълно възприемане и прилагане на Общата външна политика и политика за сигурност на ЕС включва:

- постигане на висока степен на координация на външнополитическата дейност на България с Общата външна политика и политика за сигурност (ОВППС) и постепенно включване във формирането и осъществяването на ОВППС на ЕС;
- прилагане на общите принципи на ЕС за утвърждаване на демокрацията, върховенството на закона, зачитането на правата на човека в отношенията с трети страни;
- утвърждаване на България като стабилизиращ фактор в Югоизточна Европа;
- адаптиране на националните процедури в процесите на планирането и провеждането на хуманитарни, спасителни и мироопазващи мисии към тези на ЕС;
- приваждане на подготовката на военните аспекти за членство в ЕС в съответствие с процеса на постепенната модификация на статута на асоциирано партньорство в ЗЕС;
- повишаване на оперативната съвместимост на въоръжените сили на Република България с въоръжените сили на страните от ЕС и НАТО;
- подготовка за участие в мисии в духа на Петербургската декларация;
- изпълнение на задачите в съответствие с Националната програма за подготовка и присъединяване към НАТО;
- започване на преговори за присъединяване на България към НАТО.

Провеждането на оптимални политики на България в тази насока е въпрос не само на правителствени решения. Проучвания на общественото мнение сочат, че те биха получили и широка обществена подкрепа²². Според допитването „Имате ли доверие на посочените по-долу международни институции като фактор на мира и стабилността в Европа?“ с най-голям процент на доверие се ползва Европейският съюз – 69,5 % за 2000 г., а НАТО и ЗЕС получават съответно 54 % и 45,9 %.

От отговорилите на въпроса „Как оценявате решението на държавните глави на страните членки на ЕС за създаване на Европейски въоръжени сили?“ преобладаващата част оценяват като „положително“ (27.8 %) и „по-скоро положително“ (22.8 %) създаването на Еврокорпуса²³.

Данните от изследването показват, че преобладаващата част от българите са положително настроени към евентуално участие на български военнослужещи в създаващите се Европейски въоръжени сили. Повече от една трета (35.1 %) са категоричните привърженици на тази идея за евентуалното участие на български военнослужещи в създаващите се Европейски въоръжени сили, а 41.8 % „по-скоро одобряват“ евентуално българско участие в Еврокорпуса. Хората, които не одобряват, са общо по-малко от една четвърт.

II. 4. Механизми на включване на страните кандидатки в ЕОПСО

Въпреки че Общата политика на сигурност и отбрана се провежда от страните от ЕС, съществен елемент от нейното развитие е включването на трети страни. Те са основно две групи: страни членки на НАТО, които са извън съюза, и страни кандидати за членство в ЕС. Механизмите за участие в ОПСО, които пряко засягат и България, се споменават в Хелзинки и са детайлизирани в ключовите решения на Европейския съвет от Фейра, 2000 г. В съответствие със заключенията от Хелзинки се планират мерки за диалог, консултации и сътрудничество по въпросите на управление на кризи. Предвижда се диалогът с тези страни да се реализира чрез създаването на временна структура, като допълва съществуващите механизми за сътрудничество в рамките на засиления политически диалог и Общата външна политика и политика на сигурност. Освен това съответните страни са насърчени конкретно да подкрепят ОПСО, като обявят своя принос на специално проведената конференция (Capabilities Commitment Conference).

Препоръките за принципи и механизми на включване на трети страни са изложени в Приложение № 1 към заключенията на съвета от Фейра. Различните фази включват рутинен редовен диалог, оперативна фаза с два етапа: предоперативна, със засилен диалог и консултации, и като втори етап „оперативна фаза“, която започва с вземането на решение за действие от страна на съвета.

При рутинната фаза взаимодействието се осъществява при редовни срещи във формат ЕС + 15 (страните от НАТО и кандидатите за ЕС), като се предвижда обмен на военно ниво.

По време на оперативна фаза, при вече взето решение за военно действие, ЕС ще адресира третите страни и при тяхно желание за съдействие ще ги включи в операцията. Страните със съществен принос ще имат равни права и задължения при провеждането на съответната операция, като се състави ad hoc комисия на всички участващи страни.

II. 5. България, НАТО и Общата политика на сигурност и отбрана

Изложените противоречия относно изграждането на Обща европейска политика на сигурност и отбрана и възраженията от страни членки на НАТО, които не са част от ЕС, внасят елемент на предпазливост в позициите на малки страни като България. Освен това ОПСО все още изглежда далеч на хоризонта, с неясните по своето изграждане. Съобразяването с различните лагери в ЕС и НАТО („атлантици“, привърженици на стриктно съобразяване с американската позиция, и „европеисти“, които държат на пълна автономност при формирането на ОПСО) би довело до забавяне и двузначност в българската позиция и принос.

Всъщност има два фактора, които би трябвало да структурират политиките на България за членство в НАТО и участието ѝ в ОПСО като кандидат за пълноправно членство в ЕС. На първо място, американските опасения до голяма степен са взети предвид от европейските страни. Европа напълно съзнава, че дублиране на структури и ресурси на НАТО и ЕС е излишно и вредно. Планирането и изпълнението на операции в рамките на ОПСО се опира на експертизата и процедурите на НАТО²⁴. Ще бъдат създадени и постоянни структури за координация и сътрудничество между двете организации.

²² „Обществено мнение на българите за отбранителната политика и армията (основни тенденции 1998–2000 г.)“. Военна академия „Г. С. Раковски“, Институт за перспективни изследвания за отбраната

²³ Според авторите фактът, че повече от една трета от хората (33.6 %) не могат да дадат отговор на въпроса, свидетелства за все още слабата популярност на тази инициатива на западноевропейските страни членки сред българските граждани.

²⁴ Дори формирането на „култура на сигурност“ в ЕС, съответно в институциите на ЕВППС и ОПСО заимства от опита на НАТО.

Същото се отнася до страните кандидатки за членство, като ОПСО ще използва изискванията и процедурите на процеса за планиране и преглед в рамките на „Партньорство за мир“.

Другият важен аспект е коренната промяна в глобален план след събитията от 11 септември. Противоречията между САЩ и ЕС от „търговски войни“ до „генно изменени храни“ отстъпват на заден план. В създадената от САЩ коалиция за борба с тероризма европейските страни са най-сигурният съюзник и това ще повлияе положително върху изглаждането на редица, считани досега за проблематични, въпроси.

В по-широк мащаб, аргументите за формирането на ефективна Обща европейска политика на сигурност и отбрана се свеждат до изграждането на Европейски съюз, който ще е адекватен партньор на Съединените щати на глобалната сцена. Партньор, който има своя позиция и инструментите, с които да осъществи интересите си. Европейската гледна точка, от друга страна, се съдържа в опасението, че ОПСО е нужно на Европа не за да замести партньорството със САЩ, а в моменти, когато Америка не може да се намеси.

И двете ключови организации – ЕС и НАТО, претърпяват процеси на трансформация и разширяване. По отношение на процесите на трансформация, НАТО с последната си стратегия се насочва към задачи, които не са чисто военни – налагане и опазване на мира, хуманитарни операции, полицейски контрол и администрация. Планираната „милитаризация“ на ЕС и формулираните задачи от Петерсберг демонстрират функционално доближаване на двете организации. Освен това картите на страните асоциирани и/или кандидати на ЕС и на НАТО до голяма степен съвпадат териториално.

Като важен аспект на покриващи се приоритети може да се посочи граничната политика на Европейския съюз, съдържаща се в плановете за вътрешна сигурност, насочени към страните от ЦИЕ. Въпреки че не се отнасят пряко до отбраната, тези въпроси се третират от Стратегическата концепция на НАТО за новите заплахи за сигурността. Тази област търпи динамично развитие, обхващайки широк кръг от политики – от миграция до транснационална престъпност, политика за предоставяне на убежище и полицейско сътрудничество. *Acquis communautaire* в областта на Общата външна политика и политика за сигурност не съдържа пречки то да бъде договорено между ЕС и страните кандидатки още в първите месеци на преговорите.

II. 6. Необходимият принос на България към ЕОПСО

Формирането на политиката на България за принос към Общата европейска политика на сигурност и отбрана би следвало да се базира на разбирането, че по този начин се засилват позициите на страната с оглед на европейските интеграционни процеси и ще се позволи вземането на по-активно участие при формирането на зона на стабилност и сигурност в Европа.

След 11 септември 2001 г. се оформя нов глобален дневен ред на сигурност и България трябва да използва оптимално ресурсите си, за да отговори адекватно на очакванията.

България трябва да предприеме конкретни действия в принос към ОПСО. Тяхното изпълнение ще бъде улеснено от факта, че България всъщност ще изпълни свои задължения, например по приемането на европейското законодателство, по изпълнението на критериите за членство в НАТО или с оглед на своето участие в международни организации (вече като непостоянен член на Съвета за сигурност на ООН).

- Засилен принос към военния капацитет на ОПСО.
- Включване в изграждащия се ресурс на ЕС за граждански аспекти на управление на кризи: предоставяне на полицейски контингент, съдии, прокурори и съответните експерти.
- Подкрепа на общите позиции и действия на Европейския съвет.
- Засилен диалог с институциите на Общата външна политика и политика на сигурност и Общата политика на сигурност и отбрана.
- Засилен двустранен диалог с факторите, които са движещата сила на ОПСО: Великобритания, Франция и Германия, касаещо българския принос. С оглед на реструктурирането на международните ангажименти на Балканите, тези страни най-вероятно ще поемат и отговорностите по мироопазването и реконструкцията на Западните Балкани, където България има заложили силни интереси.
- Дипломатическа подкрепа за прилагане на международното законодателство в областта на борбата с тероризма (ООН, ОИСР), включително Конвенцията на ООН за съдържане финансирането на тероризма²⁵.
- Координиране действията на националните институции, включително Министерство на отбраната, Министерство на външните работи, Министерство на вътрешните работи, Министерство на правосъдието, в съответствие с Европейската външна политика и политика на сигурност и Общата политика на сигурност и отбрана.
- Приемане на законодателни инициативи в съответствие с политиките на европейските институции (например заключенията на Европейския съвет в Тампере в областта на правосъдието и вътрешните работи).
- Съществена промяна на Закона за управление на кризи, който в сегашното си състояние е напълно неадекватен.

²⁵ UN Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.

- Предефиниране на План 2004 за реформа на въоръжените сили с цел адекватно изпълнение на евентуално включване в операции от типа „Петерсберг“.
- Допълнително проучване на реструктурирането на европейската отбранителна индустрия и търсене на възможности за България за включване в процесите.
- Интегриран план за информиране на европейските институции и отделните страни от ЕС за предприетите действия от страна на България в тази насока.

Засага отбранителното измерение на разширяването на Европейския съюз е само частично застъпен и слабо интегриран аспект в политиката на ЕС към страните от Централна и Източна Европа. До първата вълна на разширяване на НАТО и войната в Косово темата за потенциалната необходимост от европейски отговор на заплахи към сигурността беше премълчавана, в съзвучие с желанието на политиките в страните от Централна и Източна Европа за членство в НАТО, като основна външнополитическа цел с оглед на сигурността.

След събитията от 11 септември 2001 г. позициите за подкрепа на общата европейска политика на отбрана ще се активизират, като координацията както между отделните елементи на общата външна политика, така и на други европейски политики ще се усили.

В „Заключения и план за действие“ на извънредната среща на Европейския съвет на 21 септември 2001 г.²⁶ се подчертава:

„В рамките на Общата външна политика и политика на сигурност ще трябва да се интегрира в още по-голяма степен борбата срещу тероризма. Развитието на ОВППС и постигането на оперативна Обща политика на сигурност и отбрана в най-скоро време ще направят Европейския съюз най-ефективен.“

Фокусът ще падне върху новите заплахи за сигурността: международния тероризъм и свързаните с него криминални мрежи. Европейският съюз би искал да изгради около себе си зона на стабилност, ще търси съдействие и ще изисква спазването на определени правила от страна на своите партньори

България, с оглед на географското си положение, се намира в зона, където разливът на нестабилност настъпва от две посоки: Западните Балкани и Близкия изток. България би следвало да използва сравнителните си предимства и да се докаже като партньор, на който може да се разчита. Това ще стане, на първо място, чрез доказване на собствената стабилност и последователност в политиката, чрез оказване на максимална подкрепа за западноевропейските страни в политиката им на Западните Балкани, за да се прекъснат разливите на нестабилност и да се спомогне за освобождаване на ресурсите на САЩ и ЕС, които ще бъдат използвани в борбата с новите заплахи за сигурността.

²⁶ Conclusion and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001.