



СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“
ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ПОЛИТОЛОГИЯ“

Борис Костов Костов

Развитието на Общата политика за сигурност и отбрана на ЕС.
Влиянието на външни актьори – НАТО, ООН (1991-2004).

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на

Дисертация за присъждане на образователна и научна степен „доктор“

05.11.02 Политология

Професионално направление: 3.3. Политически науки (Политология)

Научен ръководител: доц. д.с.н. Огнян Димитров Минчев

София, 2017

Защитата на дисертационния труд ще се проведе на 22.11.2017 г.

Научно жури:

Председател: Проф. д.п.н. Татяна Александрова Дронзина

Рецензенти: Доц. д-р Пламен Маринов Ралчев

Проф. д.п.н. Татяна Александрова Дронзина

Становища: Доц. д-р Теодора Иванова Калейнска

Проф. д.п.н. Антоний Тодоров Тодоров

Научен ръководител: Доц. д.с.н. Огнян Димитров Минчев

Общи характеристики на дисертацията:

Актуалност на проблема:

Договорът от Маастрихт бележи началото на европейската интеграция в сферата на сигурността. За продължителен период тази правна възможност не се използва и се търсят други форми за развитие на проекта за отбранителна политика, като паралелно се реализират плановете за активиране на Западноевропейски съюз (ЗЕС) и за изграждане на Европейска идентичност за сигурност и отбрана (ЕИСО) в рамките на НАТО. Чак през 1999 г. се пристъпва към реалното развитие на ЕПСО, като до края на 2004 г. този процес до голяма степен е завършен. Продължителното и трудно изграждане на тази политика може да има множество обяснения от гледна точка на вътрешните процеси в ЕС, но част от причините за това дванадесетгодишно забавяне би следвало да се потърсят в сферата на международните отношения.

Краят на Студената война настъпва, без да е предварително разработен проект за „следвоенния“ международен ред в Европа. Европейската политика за сигурност и отбрана се оформя в условията на сложен процес на договаряне с останалите структури за сигурност (НАТО, ООН, ЗЕС, ОССЕ) за търсене на баланс и уточняване ролята на различните участници в новата европейска архитектура за сигурност. Взаимодействието с два от основните участници - НАТО и ООН оказва осезаемо влияние при формирането на новата европейска политика за сигурност.

Анализът на видовете и формите за влияние на външни актьори през ранния период на развитие на ЕПСО има **своята актуалност** и в съвременната ситуация. През последните четири години сме свидетели на нов опит за трансформиране на системата за сигурност в Европа – процес, при който ОПСО¹ ще трябва да открие своята нова роля във взаимодействие с другите основни актьори. С уговорката, че преки аналогии

¹ След Договора от Лисабон ЕПСО е преименувана на Обща политика за сигурност и отбрана (ОПСО). Поради периода на изследването в дисертацията е използвано старото наименование на тази политика.

между двата периода са неуместни, едно по-добро разбиране на процесите от 90-те години би могло да е полезен ориентир при анализа на промените в съвременната европейска система за сигурност.

Предмет на изследването е развитието на Европейската политика за сигурност и отбрана на ЕС в контекста на изграждащата се нова архитектура за сигурност в Европа след края на Студената война.

Обектите на изследване са два : 1) адаптирането на ЕС към променящата се среда за сигурност и новите предизвикателства. Развитие на визията за обхвата, целите и задачите на новата политика за сигурност. Определяне на подходите и методите на действие и 2) Развитие на организационно и оперативно ниво. Учредяване и реформиране на институции, механизми за вземане на решения, изграждане на военен и граждански капацитет. Формиране на механизми за взаимодействие с останалите актьори в новата европейска архитектура за сигурност.

Дисертационният труд се стреми да даде отговор на един основен **изследователски въпрос**: По какъв начин НАТО и ООН са оказвали влияние при формирането на Общата политика за сигурност и отбрана на ЕС ? В отговор на този въпрос изследването е основано на **тезата**, че влизайки във взаимодействие с Европейския съюз НАТО и ООН са повлияли при формирането на различни аспекти от проекта за новата политика за сигурност, като вида и формите на влияние се различават за всеки от двата външни актьора.

Чрез изведените **две хипотези**, авторът се стреми да предложи отговор на така зададения изследователски въпрос и да провери достоверността на формулирана теза на дисертацията:

1) В сравнение с втория „външен” актьор НАТО оказва по-традиционни форми на влияние върху формирането на ЕПСО, основно при определяне на мандата и задачите, методите на действие, развитие на капацитет на военните измерения на тази европейска политика. Това влияние протича както по формални канали, така и чрез неформални взаимодействия и е в посока ограничаване на мандата и задаване на насоките за развитието на институциите и способностите на европейска политика за сигурност. Могат да се търсят и форми на влияние със средствата на меката сила, най-вече на

базата на споделените ценности между ЕС и НАТО и натрупаната институционална култура от държавите, които са членки и на двете структури.

2) Влиянието на ООН се извършва основно чрез методите на меката сила и е насочено към формирането на подходите и концепциите на ЕС за разрешаване на основното предизвикателство за сигурността в Европа през 90-те години – превенцията и управлението на локални конфликти и постконфликтното стабилизиране. Това влияние може да бъде търсено в няколко направления: Възприемане от ЕС на подходи и практики при мироопазването, концепция за превенция и управление на локални конфликти, концепция за постконфликтно възстановяване и изграждане на мира. Възприемане на опита на ООН за мироопазване от периода на 90-те, (а и от предходни периоди) и влияние върху плановете за обезпечаване на способностите, особено за гражданското измерение на ЕПСО. Възприемане на опита при подготовката и провеждането на многонационални военни и граждански мисии, както и отчитане на проявилите се слабости и недостатъците в практиката на ООН.

Цел на изследването е да анализира влиянието на външни актьори (в частност – НАТО и ООН) при формирането и развитието на Европейската политика за сигурност и отбрана. Да открие разликите във вида и форми на влияние на двете организации.

Изложението е структурирано с оглед осъществяване на следните **задачи**:

1) Да се идентифицират видовете влияние, характерни за НАТО и ООН при формирането на Общата политика за сигурност и отбрана на ЕС – Традиционно влияние - формални задължения и ограничения, неформални договорки, вкл. оказване на натиск и лобиране; Мека сила – формиране на нагласи и предпочитания, възприемане на концепции и идеи.

2) Да се изяснят формите на външно влияние – до каква степен за оказване на традиционно влияние се използват инструменти от политическо, военно или икономическо естество, както и разновидностите при въздействието на меката сила: споделени ценности, възприемане на позитивен опит и др.

3) Да се идентифицират аспектите в конструкцията на ЕПСО (нормативна уредба, институции, придобиване на способности, процес на вземане на решения и др.), които са били обект на влияние от НАТО и ООН.

4) Да се очертае динамиката на оказваното влияние през различните периоди от развитието на ЕПСО.

Използваната **методология** се основава на два основни подхода - исторически институционализъм и сравнителен анализ, доколкото първият позволява да се проследи динамиката и логиката в развитието на автономната европейската политика за сигурност, а сравнителното проследяване на промените в другите две организации позволява да се идентифицират аспектите, в които се проявява влиянието им върху изграждането на ЕПСО В дисертацията са използвани и допълнителни изследователски методи: качествен контент-анализ на програмни документи и политически изказвания и изследване на казуси.

Обем и структура

Дисертацията е с общ обем 176 стандартни страници и се състои от Увод, Заключение и три глави. Приложена е библиография от 176 източника на български и английски език, от които 29 документа и 18 институционални интернет страници.

Първа глава

Изследванията на сигурността в теориите за международните отношения.

Промените в международната система и в частност в средата за сигурност след края на Студената война дават нов тласък на академичния дебат в изследванията на сигурността. Традиционните школи се опитват да адаптират концепциите си, а към дебата се присъединяват и нови теоретични разработки, като конструктивистката „широка” трактовка на обхвата на анализ и тезата за новите заплахи за сигурността. Едно от най-големите предизвикателства е теоретичното обяснение на феномена „европейска интеграция в сферата на сигурността”.

Традиционни подходи - реализъм и неореализъм

В теориите за международните отношения именно реалистката школата най-последователно анализира проблематиката на сигурността. Основните концепции на класическия реализъм са валидни и за съвременните разработки на това теоретично направление, а част от тях се възприемат и от други теоретични школи. Според

реализма анархистичната природа на международната система е определяща за конкурентната, конфликтна същност на международните отношения и съответно за доминиращата роля на проблема за сигурността. Основен актьор е националната държава, чиято политика се определя не толкова от идеология или икономическа целесъобразност, а от стремежа за оцеляване и постигане на национален интерес, дефиниран като максимизиране на силата.

За разлика от този възглед, ревизията предложена от Кенет Уолц в неговата неореалистка концепция, акцентира върху ролята на структурата на международната система, която буквално диктува поведението на държавите. Основно следствие от структурния характер на неореалистката теория е, че политиката за сигурност на държавата се определя от характеристиките на международната система, а не от вътрешно устройство, култура, идеология, лидерски предпочитания и пр.

В своята концепция за формиране на съюзи Стивън Уолт предполага именно такъв прочит на европейската интеграция в сферата на отбраната – като на специфичен и много устойчив алианс на суверенни държави. Основната теза е, че при формирането на политиката за сигурност държавите са изправени пред избор или да се конфронтират с по-силна държава, чрез участие в алианс от сродни по сила държави (политика на балансиране), или да се присъединят към по-силния, приемайки по необходимост неговото доминиране.

Като цяло реалистките, а донякъде неолибералните и конструктивистки концепции за сигурността не успяват да предложат убедително обяснение за феномена „Европейски интеграционен процес в сферата на сигурността”.

Английска школа

Според Хедли Бул създаването на Обществото на държавите представлява качествен скок в развитието на модела на междудържавните отношения. То се появява, когато група държави, въз основа на споделени интереси и ценности, дадат съгласието си да създадат и спазват общи правила за своите взаимоотношения. Това създава нормативна и институционална рамка, която донякъде ограничава суверенитета на държавата, но улеснява сътрудничеството между държавите и създава устойчиви модели на поведение на международната сцена.

Обществото на държавите не е еквивалент на стратегически съюз или състояние на взаимозависимост. Бул категорично изтъква значимостта на културната близост за създаването на Общество на държавите. Макар да няма задоволително обяснение за интеграционния процес, рационализмът предлага теоретична конструкция, представяща ЕС като пълноценно и устойчиво международно общество, което позволява да се елиминират най-негативните явления в отношенията между държавите (войни, взаимна подозрителност и др.) и логиката на “играта с нулев резултат”.

Конструктивистки подходи при изследване на сигурността –

Бари Бузан, Оле Уийвър и Яап де Вилде са може би най-влиятелните автори от "Копенхагенската школа", формирали конструктивистките идеи по някои от ключовите съвременни теоретични дебати.

Бари Бузан предлага разширена концепция за обхвата на политиката за сигурността, като към традиционните политически и военен сектор са добавени още три – икономически, социокултурен и сектор на околната среда.

Тази концепция е пряко свързана и с тезата за новите заплахи за сигурността след Студената война. Проблемът за сигурността се допълва с новите заплахи за икономическата сигурност, породени от глобализацията; киберсигурността; трансграничната престъпност; контролът върху миграционните потоци; разпространението на оръжия за масово унищожение; управление и разрешаване на етнически конфликти; енергийната сигурност; екологията, и не на последно място - съвременните терористични заплахи.²

Концепцията за култура на сигурността

Един от най-актуалните постпозитивистки подходи към сигурността е разширяване на тезата за стратегическа култура и възприемането на по-обхватната концепция за национална култура на сигурност.

Водещите автори се обединяват около мнението, че държавите формират устойчиво ядро от идентичност и ценности, представа за заплахите, предпочитани модели на поведение в кризисна ситуация. Тези нагласи са в основата на националната култура на сигурност и силно влияят при формулирането на конкретната политика за сигурност. Разбира се, културният фактор не определя напълно политиката за

² Buzan, Barry. et al *Security: A New Framework For Analysis*, London: Lynn Rienner, 1998, стр. 195-203

сигурност, доколкото държавите са ограничени в своя избор от поведението на своите партньори / противници.

През 90-те години и особено след трансатлантическата криза от 2002-2003 г. анализите, посветени на европейската култура на сигурност, очертават два основни подхода. Първият разглежда единен европейски културен модел (Кисинджър, Купър, Кейгън) като контрапункт на други културни традиции (САЩ, Русия и др.). При вторият акцентът пада върху нехомогенността на европейското културно пространство. Най-широка популярност придобива метафората за “старата и новата Европа”, на Доналд Ръмсфелд, но и в академичните анализи сериозно внимание се обръща на спецификите на британската, френската, германската, скандинавската и пр. културни традиции по проблемите на сигурността. Именно тук се крие основното предизвикателство пред формирането на устойчива общоевропейска култура на сигурност.

„Постмодерната” европейска държавност

Интерес предизвиква и тезата на британския автор Робърт Купър за формирането на три типа държавност в съвременната международна система, и за възникването на постмодерна държавност в Западна Европа. Две са най-важните характеристики на постмодерната държава: Отхвърляне на употребата на сила за разрешаване на международни спорове и кодифициране на доброволно приети правила за поведение; Сигурността е базирана на прозрачност, взаимна откритост, взаимозависимост и взаимна уязвимост.³

Авторът счита, че постмодерните държави са изправени пред нарастващи рискове, доколкото постмодерната външна политика не е ефективна при сблъсък с агресивна „модерна” сила или изпаднал в криза предмодерен регион.

Проблемът за общата политика за сигурност и отбрана в теориите за европейската интеграция.

Най-задоволително обяснение за интеграцията в сферата на сигурността представя либералната теория за междуправителствено сътрудничество. Според Андрю Моравчик двигател на интеграционния процес продължават да бъдат държавите, водени от съзнание за общ интерес и споделени ценности.

³ Cooper, Robert, *The New Liberal Imperialism*, Observer.co.uk, Sunday 7 April 2002

В предложените от Хелън и Уилям Уолъс пет вида европейските общи политики моделът на засилената междууправителственост най-точно описва интеграцията в сферата на сигурността. Според него водеща роля имат Европейския съвет и Съвета на министрите, наднационалните институции практически нямат правомощия, а политиката се регулира от специално въведени за нея правила – напр. не се прилага QMV при гласуване в Съвета на министрите.

Един от интересните подходи за обяснение на постигнатите резултати в интеграционния процес е „инструментализирането“ на интеграцията. Според Джон Петерсон⁴ в хода на своето развитие европейската интеграция се е трансформирала от визионерски проект за федерална Европа в успешен управленски процес, чието действие е мотивирано от съображения за ефективност, решаване на конкретни проблеми и постигане на прагматични цели.

Концепцията за меката сила

Класическото значение на термина „влияние“ се свързва с властови отношения (най-популярната му употреба е свързана с концепцията за сфери на влияние). По същество това предполага способност за оказване на въздействие (водещо до промяна в поведението) от страна на влияеща държава или организация (Influencer) към друг субект на международните отношения (Influencee), посредством формални договорни задължения, членство в отбранителен съюз и пр. или неформални взаимодействия от военно, политическо, икономическо или културно естество. В този му смисъл терминът би могъл да се приложи към част от влиянието, което НАТО оказва при формирането на мандата, институциите и ресурсите на ЕПСО, както и при вземане на решение за реализация на мисии на ЕС .

В това изследване е приложено по-широкото тълкуване на понятието, въведено в концепцията за мека сила на Джоузеф Най. Там под „влияние“ се разбира способността да се оформят предпочитанията и стремежите / целите на обекта на въздействие (Influencee) чрез притегателната сила на позитивния (успешен) опит или модел на развитие, както и чрез културна близост и споделени ценности.

„Отделна държавата би могла да постигне желаните външнополитически резултати, защото другите страни искат да я следват. Те се възхищават от нейните

⁴ Peterson, John. et al, *Decision-making in the European Union*, 1999, Palgrave, London, стр. 10-28

ценности, прилагат нейния пример и се стремят да постигнат нейните нива на свобода и просперитет...”⁵

Този вид влияние напълно изключва силови методи на въздействие и до голяма степен действа непреднамерено и автономно, а влиянието може да се получи както върху политическите елити и професионалните общности, така и при формиране на общественото мнение. Основните „инструменти” на меката сила са културата, споделени ценности и мироглед, позитивният имидж на международната сцена и др.

Изследователски подход:

ЕПСО се различава от традиционните съюзи за колективна отбрана, въпреки че има отчетлив междуправителствен характер. Все пак тя е една от политиките на европейския интеграционен проект и натрупаната институционална култура за европеизация на националните политики, за взаимодействие между наднационалните и междуправителствените институции не бива да се подценява.

При формиране на ЕПСО са възприети съвременните „широки” схващания за обхвата на политиката за сигурност, с добавяне на политически, икономически и социокултурни измерения. Подборът на ресурси, инструменти и подходи е насочен към противодействие на новите заплахи за сигурността – разпадащи се държави, трансгранична престъпност, а след 2001 г. – и международния тероризъм.

Същевременно ЕПСО търси своята роля в процеса на формиране на новата система за сигурност след Студената война. Основно предизвикателство в това отношение е регламентиране на взаимодействието с НАТО. Допълнителни усложнения предизвиква нееднозначната политика на САЩ по отношение на ЕПСО, стремежът за дезангажиране от част от проблемите на европейската сигурност, както и тежката криза в трансатлантическите отношения през 2003-2004 г..

Макар в приложните изследвания да се правят опити за измерване на степента на влияние, те не са приложими в тази разработка, доколкото са насочени към това да сравнят потенциала на различни държави за оказване на влияние чрез мека сила, но не и да предложат методика за измерване и оценка на ефекта от това влияние. В този

⁵ Най, Джоузеф. *Бъдещето на силата*. Военно издателство, София, 2013, с. 26

смисъл не е целесъобразно да се правят опити в това изследване за количествено измерване на влиянието или установяване на причинно следствени връзки.

Предложеният в изследването подход се стреми да идентифицира наличие на влияние с традиционни методи или мека сила върху различни аспекти от конструкцията на ЕПСО в периода на нейното формиране (1991-2004), като се използват методите на исторически институционализъм и сравнителен анализ.

При традиционни форми за влияние, са търсени политически и икономически, доколкото военните средства за натиск са неприложими в отношенията НАТО - ЕС.

Изследват се различните форми за оказване на неформално политическо влияние – политически диалог и лобиране, гъвкави или по-твърди позиции при преговорни процеси и др. Анализира се и влиянието на формални ангажименти и ограничения, заложи в договори и официални документи. (декларации, технически спогодби по отношение споделяне на ресурси, регламенти за съвместни мисии на НАТО и ЕПСО).

В изследването е обърнато внимание на две основни форми на „меко“ влияние – възприемане на идеи и концепции за решаване на проблемите на сигурността, на базата на споделени ценности; и второ – възприемане на успешни модели (институционални, организационни, методи за действие и пр.).

Изследването се стреми да идентифицира наличие на традиционно или меко влияние на ООН и НАТО при развитието на ЕПСО в две измерения :

1. Влияние върху развитието на гражданския и военния сектор на ЕПСО, съответно с традиционни или меки форми на въздействие.

2. Втората насока анализира влияние с меки или традиционни форми върху различни компоненти от Европейската политика за сигурност. Подбрани са шест аспекта на новата политика за сигурност, по отношение на които изследването се стреми да установи наличие на влияние от външните актьори.

1) Ценности и идеи – визията за целите на политиката за сигурност, ценностите, които тя въплъщава, както и по-конкретните форми за постигане на така формираната се визия (например концепция за превантивно мироопазване).

- 2) Нормативна уредба – тук попадат въпросите за статута и мандата на ЕПСО, регламентиране на права и задължения; формулиране на цели; съобразяването с международни формални ангажименти (напр. Устава на ООН).
- 3) Институционално устройство – институционална уредба на политиката, функции, координация и йерархично подреждане на различните звена от гражданската и военната структурата на ЕПСО.
- 4) Процедури – процес на вземане на решения (политически, оперативни), организационни процедури – планиране и придобиване на способности (както военни, така и граждански), организация и провеждане на граждански и военни мисии, финансирането на операции.
- 5) Изграждане на капацитет – избор на видове способности (граждански, военен, административен капацитет), техните количествени и качествени характеристики (полицейски сили, концепция за бойни групи и пр.)
- 6) Подходи – възприемане на конкретни модели за структуриране на мисиите и обезпечаване с подходящи кадри и ресурси, методи за действие, организационни форми, обхват и задачи на мисиите.

Целта на така избрания подход е да се изготви анализ на специфичните видове и форми на влияние от ООН и НАТО, както и на секторите и елементите на ЕПСО, върху които е било оказвано въздействие през периода 1991 - 2004 г.

Втора глава

Развитието на европейската интеграция в сферата на сигурността (1991-2004)

Ранни опити за интеграция в сферата на отбраната

Първите практически стъпки за изграждане на самостоятелна западноевропейска структура за сигурност започват веднага след края на Втората световна война, в отговор все по-реалната заплаха от военен сблъсък със СССР и неговите сателити.

Началото е поставено с учредяването на най-старата западноевропейска организация за колективна сигурност – Западноевропейския съюз. Прави се опит ЗЕС да се превърне в реална система за колективна сигурност, но след създаването на НАТО през 1949 г. тези планове са изоставени и в следващите десетилетия ЗЕС представлява форум за политически консултации и сътрудничество, допълващ

Трансатлантическия алианс. Подобна е и историята на вторият такъв опит - Планът „Плевен” за изграждане на Европейска отбранителна общност, който е прекратен през 1954 г.

До приемането на Договора от Маастрихт не са предприемани други съществени опити за създаване на автономна (от САЩ) европейска отбранителна структура.

Учредяване на Втория стълб на ЕС и активиране на ЗЕС

Учредяването на втория стълб на ЕС и приетите текстове за обща външна и отбранителна политика на ЕС, създават за пръв път възможност за политическа интеграция и придаване на субектност на ЕС на международната сцена. По отношение на Общата външна политика Маастрихтският договор в известна степен постига това, но не така стои въпросът с интеграцията в сферата на сигурността и отбраната. В следващите седем години страните членки водят интензивен вътрешен дебат и търсят компромис, който да позволи реализиране на тази обща политика в рамките на ЕС.

В самия договор, параграф (J 4.2) ЗЕС се обявява за интегрална част от развитието на ЕС и му се възлагат функции по провеждане на отбранителната политика на ЕС. Така на практика се отлага формирането на интегрирана политиката за сигурност и отбрана в рамките на ЕС и тези функции се прехвърлят към външна международна структура.

Решението да се използва ЗЕС като основа за развитието на Европейската политика за сигурност и отбрана е подготвяно още от 1990 г. На среща на Съвета на ЗЕС е приета ролята на Съюза като „отбранителен компонент на процеса на европейско обединение” и „средство за засилване на европейския стълб в Трансатлантическия алианс”⁶

В продължилото осем години развитие на ЗЕС (до включването му в структурите на ЕС през 1999 г.) се предприемат редица инициативи за реализация на този вариант за европейска отбранителна политика. Разработени са основни програмни документи и регулации. Най-значима е приетата през 1992 г. Декларация от Петерсберг. В нея са дефинирани задачите на Съюза, включващи пълен спектър военни мисии: от хуманитарни и спасителни операции, през мисии по мироопазване и постконфликтно

⁶Lindley, Julian. *A Chronology of European Security and defence 1945-2005*, Geneva: GCSP, 2005, стр. 160

стабилизиране (вкл. за разоръжаване) до интензивни военни операции по мироналагане и осигуряване на военна помощ на трети страни.

През май 1995 г. са дефинирани и основните рискове за сигурността в Европа: военни конфликти по периферията на континента; разпространение на оръжия за масово унищожаване; международен тероризъм, организирана престъпност, трафик на наркотици, нелегална имиграция; нови рискове за околната среда.

През 1996 г. е сключено и споразумение за сътрудничество с НАТО, което представлява прототип на споразумението Берлин плюс от 2002 г.

От краткия преглед на развитието на ЗЕС през периода 1991-1998 г. може да се направят няколко обобщения. Макар в ЕС интеграцията в сферата на сигурността да е в застой чрез развитието на ЗЕС страните членки постигат значим напредък при изграждането на военен (и граждански) капацитет в няколко ключови направления:

- 1) Развитие на нормативната уредба, изясняване на цели, процедури, механизми за вземане на решения. Не е за подценяване въпросът с изграждането на политическо, административно и експертно ниво на култура на сътрудничество при съвместни действия в сферата на сигурността.
- 2) Създаване на нови функционални звена, които в последствие биват трансферирани, или служат като основа при изграждането на институционалната структура на ЕПСО
- 3) Друг съществен принос представлява натрупването на практически опит по планиране и провеждане на съвместни военни и граждански мисии. Тук трябва да се отбележи опита при формиране на интегрирани военни части, координация и управление на споделени военни ресурси, механизми за финансиране на мисиите и пр.
- 4) Много ценен е опитът от сътрудничеството с НАТО – приемане на правна рамка за взаимодействие (Берлинското споразумение от 1996 г.), приемане на процедури за споделяне на ресурси, както и провеждане на съвместни действия под общо командване.

Като слабост следва да се посочи пасивността на ЗЕС, на фона на кризите по европейската периферия. Дори в бивша Югославия, където е най-концентрираното

присъствие на ЗЕС, дейността му е ограничена и не оказва влияние върху на хода конфликтите.

Дебатът за европейска интеграция в сферата на сигурността

Договорът от Маастрихт представлява успешна първа стъпка за развитието на ЕПСО, но сред европейските държави съществуват сериозни разногласия относно концепцията за „обща отбрана“. Великобритания защитава позицията за ограничен мандат на ЕПСО и водеща роля на НАТО, със запазване лидерството на САЩ⁷. Франция от своя страна се стреми към изграждане на по-пълноценни европейски сили. Тя е ръководена от желанието да засили ролята на Европа на международната сцена и да намали зависимостта от гаранциите за сигурност, предоставяни от НАТО.

От дебата в началото на 90-те, може да се заключи, че позициите на Франция и Великобритания се припокриват по редица въпроси: за междуправителственият характер на политиката; за основните задачи на ЕПСО – да създаде инструмент за намеса при възникващи кризи без участие на САЩ; за формата на бъдещите европейски сили, доколкото френските виждания за ЕПСО през 90-те години нямат нищо общо с Плана „Плевен“ за създаване на Европейска армия. Разногласията се свеждат до вижданията за мащаба, мандата и степента на автономност на новата европейска структура.

Анализирайки този първоначален етап от формирането на ЕПСО, е важно да се подчертаят няколко ключови въпроса. На първо място, НАТО остава основната действаща структура за сигурност, за осигуряване на европейската отбрана в по-голямата част от спектъра от заплахи.

Що се отнася до ЕПСО, то на този етап не съществува готовност за реализация на този интеграционен проект - в ЕС продължава да тече дискусиата за точните параметри на „съжителство“ с Алианса, а като междинно решение се реализира решението за активиране на ЗЕС.

Практическото изграждане на ЕПСО (1999-2004 г.)

⁷ Forsberg, T. and Herd, G. P., *Divided West: European Security and the Transatlantic Relationship* Blackwell Publishing Ltd., Oxford, 2006, стр. 37

На Френско – Британската среща срещата в Сен Мало през декември 1998 г., президентът Жак Ширак и британският премиер Тони Блеър приемат декларация за европейската отбрана, в която се заявява стремежът на двете държави за създаване на отбранителна структура в рамките на ЕС.

Постигнатият в Сен Мало компромис дава нов импулс в развитието на Европейската политика за сигурност. През следващите три години на всеки шест месеца с решения на Европейския съвет се създава един или друг елемент от конструкцията на новата обща политика, и в началото на 2003 г. тя вече е в оперативна готовност.

На Европейския съвет в Хелзинки през декември 1999 г. са договорени две от най-ключовите измерения на новата политика – институционалното устройство и формирането на собствен военен капацитет.

Най-съществената част от решенията в Хелзинки се отнасят до формирането на институционалната структура на ЕПСО – учредени са специализираните органи на ЕПСО, като те изцяло се разполагат в междуправителствената структура, под нивото на Съвета на министрите – Комитет по политика и сигурност, Военен комитет, Европейски военен щаб и др.

Няколко са характерните момента при изграждането на институциите на ЕПСО. Отчетливо се проявява еволюционният подход, липсата на първоначално подготвен дизайн, което води до необходимост от последващи корекции - примерно учредяването на Гражданско-военното звено (Civil Military Cell), предизвикано от проблеми в координацията на граждански и военни мисии на ЕС. Друг пример са проблемите, при разпределение на компетенции между КОРЕПЕР и КОПС, конкретните функции на Върховния представител при провеждане на мисии на ЕПСО и др.

На второ място трябва да се посочи нежеланието на част от страните членки да се изгради пълноценна командна и планираща структура, което ограничава възможностите на Военния щаб, Ситуационния център и др. Това налага при организирането на мисии (особено на военни) да се възприеме модел при който основните функции по оперативно планиране и ръководство се извършват с ресурси, предоставени от страните членки за конкретната операция.

Забелязва се голямо сходство (като структурата и разпределението на функции) в институционалния дизайн на ЕПСО за военни мисии, и институциите на НАТО отговарящи за мисии по мироопазване. Това обяснява относително плавния преход от мисията на НАТО в Босна и Херцеговина към Операция Алтея през декември 2004 г.⁸

Европейска стратегия за сигурност

Липсата на по-пълноценен стратегически документ за политиката за сигурност е компенсирана чак през 2003 г., с приемането на Европейска стратегия за сигурност. В самото начало на текста се съдържа много важна констатация, определяща профила на средата за сигурност:

„Днес пълномащабна агресия срещу която и да е от страните членки е невъзможна. Европа обаче е изправена пред нови заплахи, които са по-невидими, по-непредсказуеми и по-разнообразни”⁹.

Следва кратко представяне на рисковете за сигурността в съвременните условия. Основно внимание се обръща на заплахата от тероризъм, разпространение на оръжия за масово унищожение (този риск е открит като потенциално най-сериозната заплаха за Европа), регионални конфликти, разпадащи се държави, организирана престъпност.

Подчертава се, че противодействието на новите заплахи не може да се постигне със старите подходи и че отбраната на Европа трябва да се изнесе отвъд нейните граници – с този пункт се потвърждава отчетливия интервенционистки характер на ЕПСО.

Развитие на военния и граждански потенциал на ЕПСО

По принцип страните членки на ЕС (с изключение на Великобритания и отчасти на Франция) имат един голям общ проблем, що се отнася до възможностите на въоръжените им сили – липсата на способност за използване на сила на разстояние (Power Projection). Това положение има своите исторически и геополитически обяснения. В продължение на половин век държавите от континентална Европа (както в Западна, така и в Източна Европа) са планирали изграждането на въоръжените си

⁸ Grevi, Giovanni et al, *ESDP: The first 10 years*, (1999-2009), ISS, Paris, 2009, стр. 218-220

⁹ *Европейска стратегия за сигурност*, https://www.cvce.eu/en/obj/european_security_strategy_a_secure_europe_in_a_better_world_brussels_12_december_2003-en-1df262f2-260c-486f-b414-dbf8dc112b6b.html

сили с оглед на вероятната заплаха – агресия от съседна държава с конвенционални или ядрени сили.

В повечето европейски държави се е използвал моделът на масови наборни армии, с акцент върху бронетанковите съединения. В условията след края на Студената война голяма част от тези сили стават излишни и в Западна и Източна Европа започва мащабно разоръжаване с унищожаване на десетки хиляди единици бойна техника и оборудване.

Когато се поставя въпросът за принос при провеждане на военни операции в изпълнение на Петерсбергските задачи, оказва се че повечето държави не разполагат с необходимите сили и средства, доколкото за тези мисии основно изискване е способността да изпратиш и поддържаш войските си на значително разстояние от своята територия. Най-тежък е проблемът с липсата на военно транспортна авиация¹⁰

Главна цел 2003

През декември 1999 г. Европейският съвет в Хелзинки приема параметрите за размера на силите от армиите на страните членки, които да са на разположение за нуждите на ЕПСО. По-конкретно държавите членки си поставят „Главна цел” до 2003 г. да разполагат с напълно изградени Европейски сили за бързо реагиране, наброяващи между 60 000 военнослужещи. Тези сили трябва да са подготвени за разгръщане в рамките на 60 дни на разстояние до 4000 км. Задачата е да са в състояние да изпълняват мисии от „Петерсбергски” вид¹¹ с продължителност до една година.

През 2000 г. Главна цел 2003 е допълнена с още по-амбициозни параметри - Европейските сили за бързо реагиране да бъдат увеличени до 100 000 души личен състав, като тяхното разгръщане да бъде осигурено от 400 самолета, както и 100 кораба. На срещата на Съвета в Лаакен през декември 2001 г. се обявява предсрочното изпълнение на Главна цел 2003 и оперативната готовност на ЕПСО.

¹⁰Heine, Jean-Yves. *ESDP an overview*. Institute for Security Studies, 2006, стр. 7

¹¹*Helsinki Headline Goal*, декември 1999 г.

<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf>

На същата среща в Лаакен се приема и „План за европейските отбранителни способности”¹², чиято цел е да се развият военните възможности на силите на ЕС. Изготвя се „Пътна карта” за изпълнение на Плана за развитие на европейските отбранителни възможности, най-важната част от която е годишния Каталог за напредъка. Както се оказва при изготвянето на първите каталози проблемните области са твърде много и са свързани основно с капацитета на ЕПСО за бързо реагиране в случай на криза – главна слабост е липсата на въздушен транспорт и мобилно оборудване ¹³. Прави впечатление, че напредък е постигнат основно в сфери, където държавите декларират съществуващи ресурси, а не се изпълняват инвестициите в ново въоръжение.

Главна цел 2010

Във връзка с приемането на Европейската стратегия за сигурност страните членки предприемат актуализация на текущите планове за придобиване на военни способности, През 2004 г. Европейският Съвет приема „Главна цел 2010”, с която страните-членки се ангажират най-късно до 2010 г. да развият допълнителни способности и да реорганизируют силите, предоставяни на ЕПСО.

Едно от най-значимите нововъведения в Главна цел 2010 е реорганизацията на част от силите на ЕПСО във формат „бойни групи”. Идеята е те да са в състояние да отговорят по-бързо и ефективно на възникваща криза. Бойна група на ЕС представлява многонационално формирание, с численост от около 1 500 души (един батальон). Според план 2010 се предвижда формирането на 18 такива групи.

Развитие на граждански капацитет

На среща на Европейския съвет през юни 2000 г. е прието решение за изграждане на граждански компонент на ЕПСО, който да се използва както за самостоятелни мисии на ЕС така и да участва в операции на международни организации, например ООН. Определени са и параметри за числения състав на граждански персонал, който следва да се осигури за нуждите на ЕПСО. Прилага

¹² *European capabilities action plan*

<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/European%20Capability%20Action%20Plan%20-%20Excerpt%20Press%20Release%20November%202001.pdf>

¹³ *Capability improvement chart 2006*

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/89603.pdf

принципът на доброволно формиране на принос, без разпределение на квоти или минимални изисквания.

В съответствие с възприетата концепция за мироизграждане, гражданският капацитет на ЕПСО е предназначен да покрива широк спектър задачи при управлението на кризи и възстановяване на държавност. Поставена е цел за създаване на екипи от граждански специалисти за участие в превантивни мисии, с които да се подпомагат „слаби“ държави за решаване на проблеми като: трафик, организирана престъпност и др.

Освен формулиране на параметрите за действие на гражданското измерение на ЕПСО в Главната цел за развитие на граждански капацитет са посочени четири категории персонал, необходим за различните видове мисии: 5000 полицейски служители, предназначен за изпълнение на голям спектър задачи; екипи от специалисти за изпълнение на мисии по поддържане върховенството на закона. (Тази част от целите е конкретизирана по време на Европейския съвет в Гьотеборг, през юни 2001 г. и включва формиране на резерв от 200 специалисти - съдии, прокурори и др.) ; екипи от експерти по гражданска администрация, които да организират бързо възстановяване на базови услуги за населението в постконфликтна ситуация (електроснабдяване, водоснабдяване, медицинска помощ, основни административни функции); резерв от 2 000 подготвени кадри за провеждане на хуманитарни мисии и дейности за гражданска защита в условията на мащабни природни бедствия и техногенни катастрофи.

През обхванатия от дисертацията период граждански мисии на ЕПСО надвишават като брой военните, като тази тенденция се съхранява и за следващите периоди. Това е свидетелство от една страна за предпочитанието на ЕС към невоенни средства за решаване на проблемите на сигурността, в унисон с концепцията, заложена от Стратегията за сигурност. От друга страна този дисбаланс е свидетелство, че ЕС извършва по-бърз напредък в развитието на гражданските си способности за управлението на кризи, отколкото на военния си потенциал.¹⁴

В изпълнение на приетата през 1999 г. Главна цел 2003 още в началото на следващата година се пристъпва към създаване на механизъм за планиране и контрол.

¹⁴ Nowak, Agnieszka. *Civilian Crisis Management Within ESDP. Civilian Crisis Management the EU Way.*, Paris: Chaillot paper, Institute for security Studies, стр. 15

Учредена е работна група, която да оцени наличните военни възможности на страните членки. През 2001 г. са създадени деветнадесет работни групи по различните направления от плана, съставени от експерти от националните администрации, като към всяка група е прикрепена държава координатор. От доклада от 2003 г. ясно проличава, че избраният модел не дава задоволителни резултати.¹⁵ Подходът за развитие на способностите е променен по модела на НАТО след приемането на Главна цел 2010, като е въведена по-ефективна система за планиране, набиране и оценка на информацията и отчетност.

ЕПСО в действие

Макар с голямо забавяне, от пролетта на 2003 г. ЕС започва активно да използва новия си инструментариум и до края на 2004 г. стартира пет мисии, както военни, гражданските, а в периода до края на 2008 г. техният брой достига двадесет и пет.¹⁶

Освен самостоятелни мисии на ЕПСО, прилагат се и още два от варианта – предоставяне на военен и граждански персонал за мисии под командването на ООН, както и паралелно участие на мисии на ЕС и ООН в кризисни райони.

Най-видимото разграничение на мисиите на ЕПСО е по критерия граждански – военни мисии. В изпълнение на своя мандат ЕПСО е заложил възможност да осигури целият инструментариум, необходим за изпълнение на мисии по изграждане на мира. Въведени са и някои допълнителни възможности, предназначени да противодействат на част от новите заплахи (например - трансграничната престъпност).

През изследвания период ЕПСО до края на 2008 г. провежда осем военни мисии, като могат да бъдат определени няколко разновидности.

Най-често се провеждат класическите мисии по постконфликтно стабилизиране, но има две изключение – мисията Артемис в Конго и мисията против пиратството в Сомалия. В тези случаи става дума за по-рискови операции в зони на активни въоръжени стълкновения, а самите мисии се провеждат на голямо разстояние от Европа.

¹⁵ *Capability improvement chart 2006*,
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/89603.pdf

¹⁶ За основа на този анализ са използвани текстове от сборника Grevi, Giovanni et al., *ESDP: The first ten years*, 2009, ISS, стр. 159-402

Моделът по който се формира съставът на военните мисии на ЕС е по-близък до практиката на НАТО, отколкото на ООН. В случая с ЕПСО се прилага принципът на държава (или държави) ядро, която предоставя основната част от силите и средствата за мисията.

По-голям интерес представляват гражданските мисии на ЕПСО. Точно в този си компонент европейската политика за сигурност рязко се отличава от подходите на НАТО и възприема концепциите за мироопазване от второ поколение на ООН. Специално внимание предизвикват мисии „Върховенство на закона“ – това е оригинален европейски подход, при който задачата е да се подкрепи или реформира съдебната система на държава в риск или в постконфликтна ситуация. Целта е чрез подпомагане съдебната власт от една страна да се стабилизира държавността, а от друга – да се постигнат резултати в борбата с трансграничната престъпност, корупцията и пр.

В заключение на тази част от изследването може да се направи изводът, че независимо от ограниченията и проблемите при структурирането на ЕПСО, за кратък период ЕС е създал добре функционираща обща политика, която се превръща в успешен инструмент за противодействие на част от новите заплахи за сигурността.

Трета глава

Реформиране на НАТО и ООН (1991-2004) – влияние върху развитието на ЕПСО

По своя замисъл НАТО представлява система за колективна сигурност, предназначена да защитава страните членки от евентуална агресия. Тази основна мисия на Алианса е заложена в член 5 от Вашингтонския договор, като именно в него се формулира принципа на солидарност, според който въоръжена атака срещу един от членовете на НАТО ще се счита за нападение срещу всички тях.¹⁷

През Студената война, а и след нейния завършек, НАТО се е доказал като изключително ефективна организация за колективна отбрана, която освен военния си потенциал разполага и с възможностите за политическото влияние, и способността да формира средата за сигурност с невоенни средства.

¹⁷ *NATO Handbook*, NATO Public Diplomacy Division., Brussels, 2006, стр. 230

НАТО представлява и механизъм за споделяне на разходите за осигуряване на сигурността. Темата за необходимостта от по-справедливо разпределение на бремето и увеличаване на европейския принос е постоянен мотив в трансатлантическия диалог.

Друго важно измерение на ролята на НАТО е реализирането на атлантическата идея, според която сигурността на Северна Америка е неделима от тази на Европа. След 1991 г. Алиансът се утвърждава като реалния център, около който се съвместяват и адаптират останалите компоненти на новата система за сигурност в Европа.¹⁸

Институционално устройство

Най-висшият политически орган на НАТО е Северноатлантическият съвет. Това е основният форум за дискусии по всички въпроси, засягащи сигурността и за вземането на политически решения. Решенията в Съвета се приемат с единодушие,¹⁹ В своята дейност той е подпомаган от няколко комитета и работни групи. Най-основният от тях е Висшият политически комитет.

Много важна част от структурата на НАТО е Военния Комитет. Той е интегрална част от механизма на вземане на решения и осъществява връзката между Северноатлантическия съвет, Комитета по планиране на отбраната, Групата за ядрено планиране и интегрираните командни структури. Негова задача е и ръководенето на военните операции, развитието на военните политики и доктрини на НАТО.

Процес на военно планиране

Един от най-важните елементи от политиката за сигурност и отбрана е процесът на планиране в различните му измерения. Оперативното планиране в рамките на НАТО се извършва по възприетата и от ЕПСО четиристепенна схема: на политико-стратегическо, военно-стратегическо, оперативното ниво и тактическо ниво²⁰, като мащабът на дейностите по планиране и броят на ангажираните с това специалисти е от порядък по-голям в структурите на НАТО.

Планирането на отбранителните способности в НАТО в най-обобщен вид може да бъде описан като рутинен, цикличен процес, състоящ се от пет етапа: 1) Изработване на политическите директиви, в които се залагат целите и задачите. Обикновено това е под формата на Стратегия за сигурност; 2) Определяне на необходимите военни способности за реализиране на политическите директиви; 3) Разпределяне на задачите

¹⁸ Sloan, Stanley *NATO, The European Union and the Atlantic Community*, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford, 2003, стр. 3-10

¹⁹ *NATO Handbook*, NATO Public Diplomacy Division., Brussels, 2006, стр. 33-34

²⁰ *Nato defence planning process*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm

по обезпечаване на необходимите способности между страните членки; 4) Процес на координация и взаимопомощ в изпълнение на поетите ангажименти. 5) Последната стъпка представлява процедури за текущ контрол, анализ и оценка на изпълнението на поетите ангажименти.

Реформиране на НАТО след края на Студената война

С края на биполярното противопоставяне коренно се променят и предизвикателствата пред НАТО. Още при възникването на тази новата геополитическа реалност страните членки започват дискусия за необходимите изменения на целите и задачите на Алианса.

Процесът на реформиране формално е стартиран на срещата на върха в Рим през 2001 г. Решенията, взети на този форум установяват параметрите на предстоящата трансформация на пакта²¹. Сред най-важните са: Приемането на нова стратегическа концепция, базирана на по-разширено дефиниране на сигурността и отваряне на НАТО за партньорство с всички европейски държави. Възприета е линия за мащабно съкращаване на конвенционалните и ядрени сили на пакта в съответствие с договорите със СССР за ядрено разоръжаване, както и ДОВСЕ.

Декларацията от Рим разглежда и отношенията между САЩ и Европа, като се предлага „засилено трансатлантическо партньорство“. Потвърждава се основния мандат на НАТО: използване на военна сила за защита на територията на Алианса. Към мандата за териториална отбрана е добавена концепцията за по-широка зона на отговорност – допуска се провеждане на така наречените „Out of the Area Operations”.²²

През януари 1994 г. с началото на програмата Партньорство за мир започват първите стъпки за бъдещото разширяване на НАТО. Самият процес формално стартира на 8 юли 1997 г. с отправяне на покана към Полша, Унгария и Чехия.

Изводите от операция „Съюзническа сила” в Косово, предстоящото разширяване на Алианса и настъпилите промени в средата за сигурност след събитията от 11 септември 2001 г. са отразени в решенията на Северноатлантическия съвет в Прага през 2002 г. Приет е пакет от мерки за реформи и укрепване на бойните способности и е отправена покана за присъединяване към седем държави от Централна Европа.

Равносметката от изпълнението на Пражката програма в по-голямата си част е положителна. Голямото разширяване от 2004 г. протича успешно, като е стартирана процедура за допълнителни кандидати за членство. Създадени са Съюзно командване

²¹ *Rome Declaration*, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm>

²² Lindley, J. *A Chronology of European Security and Defence 1945-2005*, GCSP, Geneva, 2005, стр. 159-160

по трансформацията и сили за бързо реагиране. Проблемите произлизат от това, че трансформацията се развива с недостатъчни темпове, а въпросът с недостатъчните инвестиции за придобиване на военни способности не е решен.

Мисии на НАТО в Европа

При отсъствието на самостоятелен европейски военен капацитет именно НАТО се ангажира с провеждане на военни мисии по мироналагане, мироопазване и постконфликтно стабилизиране в периода 1995-2003 г.

Характерно за мисиите на НАТО за този период е, че част от тях се провеждат с преобладаващо европейско участие. Забелязва се своеобразно „разделение на труда“ – високорисковите мисии по мироналагане и мироопазване с разделяне на враждуващите страни се провеждат с основен принос на САЩ (мисиите в Босна и Херцеговина – IFOR (1995-1996), Съюзническа сила (23 март – 10 юни 1999) и KFOR (от 11 юни 1999 г. в Косово и др.), докато за „европейските“ мисии на НАТО е характерно участие в мисии по постконфликтно стабилизиране – такъв е примерът с увеличаващото се участие на европейски сили в мисията в Босна SFOR (декември 1996 – декември 2004), както и в по-късните етапи на мисията в Косово.

Политическите проблеми в НАТО, обозначени от интервенциите в Косово и Афганистан се разгръщат в пълномащабна криза в трансатлантическите отношения през 2002-2003 г. по повод намесата на САЩ в Ирак, като се стига до остро публично противопоставяне на страни членки. Тази безпрецедентна криза забавя процесите на трансформация в НАТО и дори повдига въпроси относно споделените общи ценности.²³

Позицията на САЩ е от ключово значение за оформяне на отношението на НАТО към проекта за автономна европейска политика за сигурност. Въпреки че решенията в НАТО се приемат с единодушие и всяка страна членка има право на вето, на практика при вземането на решение „гласовете се претеглят, не се преброяват“²⁴. В качеството си на глобална военна, политическа и икономическа сила, и на държавата с най-голям принос към бюджета и способностите на НАТО, САЩ имат доминиращо влияние в тази организация. Допълнителен политически ресурс за САЩ представляват „специалните“ двустранни отношения с редица държави членки.

²³ Romero, Federico „What do we share?“ във *“Friends again”*, ISS, 2006, стр. 33-39
<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/transat06.pdf>

²⁴ Sloan, Stanley, *NATO, the European Union, and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, 2003, стр. 202

Отношението на САЩ към развитието на европейска интеграция в сферата на сигурността може да бъде описано най-точно с думата „раздвоеност“. От една страна САЩ са ръководени от желанието си да редуцират ангажиментите си по отношение на европейската сигурност.

Трябва да се отбележи и желанието на САЩ да консумират „мирния дивидент“ и да съкратят разходите си за отбрана. Така че идеята в рамките на ЕС да се изгради автономна отбранителна политика не противоречи напълно на американските интереси. Същевременно за САЩ остава приоритет запазването на лидерската позиция в трансатлантическата общност и пълноценното участие в решенията, засягащи европейската отбрана, чрез съхраняване на централната роля НАТО. Необходимостта тези два интереса да бъдат съвместени в някаква компромисна формула, представлява проблем за администрациите на САЩ през целия разглеждан период.

Факторът културни различия

Освен посочените по-горе съображения е възможно да се направи още един прочит на резервите на САЩ към по-мощна европейска политика за сигурност. Тук става въпрос за различията в културата за сигурност на САЩ и държавите от континентална Западна Европа.

Историческият опит и ценностните нагласи на американското обществено мнение забележимо се разминават с европейските. Неслучайно в своята типология Робърт Купър отнася САЩ по-скоро към категорията на модерните държави, които формират политиката си в термините на стратегически баланси и приоритетност на националния интерес, а употребата на сила – като допустим и ефективен инструмент за постигането на тези интереси²⁵. Този въпрос има пряко отношение към темата на изследването, доколкото американската култура на сигурност е определяща за подбора на целите, методите и регулаторните практики на мисиите на НАТО.

Взаимодействие на ЕПСО и НАТО

В продължение на повече от пет години (1992-1997) САЩ, с активното съдействие на Великобритания, Дания, Холандия и др. предприемат опити за интегриране на автономната европейска политика за сигурност към структурите на НАТО. Най-съществени са проектите за изграждане на Европейска идентичност в рамките на НАТО и опита да се постигне завръщане на Франция във военната структура на Алианса.

²⁵ Купър, Робърт, *Разпадането на нациите*, Обсидиан, София, 2004, стр. 37-38

Същността на проекта за ЕИСО се състои в следното – да се създаде правна и организационна възможност европейските страни членки на НАТО да провеждат съвместни операции със ЗЕС в обхвата на Петерсбергските задачи, без участие на сили на САЩ, но с използване на ресурсите на НАТО. Независимо от постигнатото развитие тази инициатива не получава практическа реализация.²⁶

Институционализиране на сътрудничеството между НАТО и ЕС

Промяната в позицията на Великобритания, станала факт с Декларацията от Сен Мало през 1998 г. се приема с изненада от Съединените щати, които реагират незабавно чрез своя държавен секретар Мадлин Олбрайт. В обобщен вид съдържанието на изказването на Държавния секретар е популярно в изследванията като „трите Д-та”, по ключовите думи, използвани в речта – отделяне (Decoupling), дублиране (Duplication), дискриминиране (Discrimination).²⁷

Изправени пред необходимостта да адаптират НАТО към новата ситуация след решенията от Съвета в Кьолн, Съединените щати формират подхода си към новата европейската политика на основата на два водещи принципа.

Подкрепя се създаването на европейски политики за сигурност и отбрана, но при положение, че НАТО ще остане основния европейски форум за консултации и споразумения, тоест да се съхрани политическото единство и стратегическите решения за европейската сигурност да продължат да се базират на трансатлантическия съюз.

Алиансът следва да запази своята интегрирана военна структура и функции по обезпечаване на териториалната отбрана на континента, но НАТО би съдействал за провеждане на операции от „Петерсбергски” тип, извън територията на ЕС.

Един от основните проблеми в отношенията на двете организации е този за приоритетността - възприема се принципът за „първи отказ на НАТО” – при възникване на криза, проблемът най-напред да бъде обсъден от НАТО и едва при решение за ненамеса да се задейства мисия на ЕПСО. Принципът за приоритетност на НАТО е бил задължително условие, доколкото именно той дава гаранции за САЩ, че няма да бъдат изолирани при решаването на важни за тях проблеми на сигурността в Европа и по нейната периферия.

Сериозен проблем възниква по третото условие – недискриминиране на страни членки на НАТО, които не членуват в ЕС. По този повод Турция блокира приемането

²⁶ Perry, Annand, *Combined Joint Task Forces as an Instrument of European security*, SAIS Europe Journal, 1.04.1998, <http://www.saisjournal.org/posts/combined-joint-task-forces-as-an-instrument-of-european-security>

²⁷ *The Three D-s – and Fourth*, RAND Corporation, 2005

https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1463/MR1463.ch6.pdf

на споразуменията Берлин плюс за почти две години, докато се стига до отстъпка от страна на ЕС. В крайна сметка се възприема благоприятно за Турция решение.

Еволюцията в мироопазването на ООН след Студената война

Въпреки че е универсална организация с широк обхват на дейности, все пак ключовата функция на ООН е поддържането на международния мир. И ООН, и ООН се създават след края на катастрофални глобални конфликти, най-вече с цел да допринесат за елиминирането на войните и за мирно разрешаване на противоречията между държавите. Проблемите в концепцията за Обществото на народите са донякъде преодолявани при учредяването на ООН, където е въведена възможността за колективни действия, включително и с употреба на сила, за запазване на мира и възпиране на агресия. Създаден е специализиран орган – Съвет за сигурност, който единствен има право да оторизира легитимна употреба на сила.

В Устава на ООН ясно са разграничени функциите по мирното уреждане на спорове и тези на колективната сигурност, като те са разположени в отделни раздели. Мерките, предприемани по гл. 6 „Мирно уреждане на споровете“, най-често имат превантивен характер и се прилагат във времето, преди конфликтът да ескалира. Такива мерки са ранното предупреждение, превантивното разполагане на сили, превантивно разоръжаване, миротворчеството. В много от случаите обаче започнатите операции не успяват да постигнат търсения резултат, конфликтът ескалира и първоначално замислените като мирни действия се превръщат във военни. По този начин границата между мирното уреждане и колективните силови действия остава неясна.²⁸ По този начин възниква практиката за провеждане на мироопазващи мисии.

Въпреки липсата на ясна формулировка в Устава съществуват множество дефиниции на мироопазването като практика за поддържане на мира. Международната академия за мир дава следното определение за мироопазването: „предотвратяване, съдържане, смекчаване и прекратяване на военните действия в или между държавите, посредством мирната интервенция на трета страна, организирана и ръководена от международната общност, като използва многонационални части от военнослужещи, полицейски и граждански персонал за възстановяване и поддържане на мира“.²⁹

²⁸ Bennett, A.LeRoy & Oliver, J., *International Organizations: Principles and Issues*, Prentice Hall, London, 1994, стр. 149

²⁹ Кармънт, Патрик „*Мир в разгара на войни*“, Военно издателство, София, 2001, стр. 219

Тази дефиниция представя мироопазването предимно като стабилизираща мярка при вече прекратено насилие в конфликтната зона и описва същността на ранните мироопазващи мисии, известни като „традиционно” или „мироопазване от първо поколение”.

Мироопазване от „второ поколение”. Подходи за изграждане на мира.

Проблемът с провалените държави „Failed States” е едно от най-сериозните съвременни предизвикателства пред международната сигурност. Освен тежките хуманитарни последици за населението в кризисната зона, подобни държави се превръщат в дестабилизиращ фактор и за съседите си.

Нарастващият брой държави, изправени пред риск от разпад прави още по-спешна нуждата да се изработят ефективни механизми за превенция и стабилизиране, а в най-тежките случаи – за мобилизиране на необходимия ресурс за провеждане на ефективна операция по мироизграждане³⁰.

Споделено виждане на различните направления е, че задачата за изграждане на мир и възстановяване на държавност е продължителен и комплексен процес с многобройни аспекти – от военно и полицейско присъствие, което да гарантира сигурността, възстановяване (или изграждане из основи) на държавни институции до предоставяне на базови услуги на населението и чисто хуманитарни мисии. Като цяло може да бъдат обособени следните дейности включени в процеса по изграждането на мира:

Осигуряване на необходимото военно присъствие, което да гарантира мирното протичане на процесите.

При успешно овладяване на ситуацията гарантирането на реда и сигурността на населението се поема от полицейските структури.

Хуманитарни мисии, които са от първостепенно значение за обезпечаване на нуждите на населението, както преди приключването на въоръжения конфликт, така и след това.

Изграждането на ефективни държавни институции е един от най-трудните и продължителни елементи на пост-конфликтното възстановяване.

³⁰ Bellamy, Alex J., Williams, Paul, Griffin, Stuart. Understanding Peacekeeping., Polity Press, London, 2004, стр. 271

Устойчивото изграждане на мира би следвало да е насочено към решаването на тези политически и социални проблеми (Root causes)³¹, които причиняват възникването на насилие.

Икономическото измерение на процеса на постконфликтно възстановяване включва провеждането на възстановителни програми. Икономическото възстановяване на държава в процес на пост конфликтно изграждане е тежък процес, който изисква влагането на значителни финансови ресурси.

Съвременният подход за изграждането на мира цели да възстанови ефективно функциониране на държавността, базирано на спазване на основните човешки права. Практически целият граждански капацитет на ЕПСО, договорен на Съвета във Фейра – полицейски сили, персонал за мисии “Върховенство на закона”, специалисти за администриране на постконфликтни зони и хуманитарни мисии – е предназначен да участва точно в такъв тип мисии.

От средата на 1989 г. сериозно се увеличава броят на мониторинговите и мироопазващи мисии - това се дължи както на по-ефективната работа на Съвета за сигурност, така и на бързото прекратяване на редица конфликти, наследени от Студената война. Най-съществена причина за новото състояние на мироопазващите мисии обаче са промените, настъпили в същността на конфликтите. Докато в периода до 1990 г. преобладават междудържавни конфликти, то след Студената война нараства броят вътрешнодържавните конфликти на етническа основа.

Характерно за новите конфликти е техният комплексен характер: те засягат базисни ценности като етнос, език и религия, което прави разрешаването им ако не невъзможно, то поне изключително трудно.

Резултатът от всичко това води до едновременно нарастване в броя и размера на мироопазващите мисии, както и значителна промяна в техните функции и методи на действие. По отношение на количественото нарастване за периода 1989-1994 г. мироопазващите операции бележат връх, като са стартирани 22 нови операции.³²

Сътрудничество с регионални организации

Нарастващия брой конфликти оказва негативно влияние върху ефективността на ООН. Увеличената активност в областта на мироопазването поставя в затруднение ресурсите и капацитет на ООН. Невъзможността да отговори адекватно на всички

³¹ Дронзина, Татяна, *Етнически конфликти и идентичност*, София: ИК „Кота”, 2004, стр. 123

³² *List of United Nations Peacekeeping Missions*, <https://www.un.org/en/peacekeeping/>

възникващи кризи води до спад на доверието в способностите на организацията. Това налага да се потърси по-тясно взаимодействие с регионалните организации за сигурност.

В новите условия се оказва, че регионални организации или коалиции от желаещи държави са по-ефективни за осъществяването на мироопазващи мисии, които все по-често налагат употребата на военни средства.

В Устава на ООН е предвидена възможност за участие на регионалните организации в поддържането на международната сигурност. Тя е регламентирана в три члена от глава 8 (чл. 52, 53 и 54)³³, но през периода на Студената война сътрудничество между ООН и регионалните организации е ограничено поради силното биполярно противопоставяне. При назряващата криза с мироопазващите възможности на ООН през юни 1992 г. е публикуван програмен документ на новия Генерален секретар Бутрос Гали „Дневен ред за мир” Част от документа е посветена специално на сътрудничеството с регионални организации. Генералният секретар прокарва няколко нови идеи, включително и предложението за „разделение на труда”, отбелязвайки, че то е в съответствие с гл. 8 от Устава.

През Декември 1994 г. е приета и „Декларация за усъвършенстване на сътрудничеството между ООН и регионални организации”. В т.2 са изброени формите на възможно действие: мирно уреждане на конфликти, превантивна дипломатия, мироопазване и постконфликтно изграждане на мира. С този документ пред регионалните организации на практика се отваря целия спектър от възможности за действие по управление на кризи

През януари 1995 г., е публикувана ревизираната програма „Допълнение към Дневен ред за мир”, В глава четири от документа са представени основните параметри на сътрудничеството между ООН и регионалните организации

Именно този документ задава рамката, регламентираща сътрудничеството с регионалните организации за следващия период, а нейното успешно приложение се възприема и от други международни структури, вкл. ЕС.

Обозначените форми на взаимодействие: Консултации; Дипломатическа подкрепа; Оперативна подкрепа; Паралелни мисии; Съвместни операции. Изискването от страна на ООН е зачитане на водещата роля на ООН , ясно разпределение на

³³ Устав на Организацията на обединените нации, ДИ „Наука и изкуство”, София, 1985, стр. 31-33

функциите и отговорностите и съблюдаване на стандартите и установените от ООН практики за мироопазващи операции.

Заключение. Резултати от изследването.

Влиянието на НАТО при формирането на ЕПСО

В изследването са идентифицирани три вида влияние на НАТО при формирането на ЕПСО.

На първо място то се реализира чрез официалните канали за взаимодействие – най-убедителен е примерът с официалните позиции на НАТО в преговорите с ЕС за споразумението Берлин плюс и последвалите допълнителни споразумения, където се приемат общи правила и процедури за взаимодействие.

Като втори вид бих посочил неформалните контакти и лобиране, което е най-видимо в ролята на САЩ за формиране на важни характеристики на мандата и процедурите на ЕПСО –речта на държавния секретар Маделин Олбрайт от декември 1998 г. Доколкото интересите на САЩ и на структурите на НАТО по отношение на ЕПСО до голяма степен се припокриват, то може да се твърди, че значителна част от влиянието на НАТО се извършва посредством позиции и действия на САЩ в диалога с европейските партньори. В по-малка степен такова влияние се оказва от други страни членки на НАТО, които не членуват в ЕС – може би най-видим е казусът с ветото на Турция на споразумението Берлин плюс.

В областта на меките видове на влияние би могло да се посочи възприемането от страна на ЕПСО на определени организационни форми от практиката на НАТО Така например ЕПСО въвежда идентична с тази на НАТО Концепция за оперативно планиране на четири нива: политико-стратегическо, военно-стратегическо, оперативното ниво и тактическо ниво.³⁴

Влиянието на НАТО се реализира най-вече чрез политически инструменти. Икономическите форми са на-вече искания за увеличаване на приноса на европейските страни-членки за Алианса и ограниченото приложение на споразуменията за споделяне

³⁴ *Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level*,
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6432-2015-INIT/en/pdf>

на ресурси. Съществени резултати в това отношение не са постигнати, което се явява интересно потвърждение на посочената от Стивън Уолт тенденция за (Free Riding) - Възприемане на приноса на САЩ за даденост и неизпълнение на поетите ангажименти.

Влиянието на НАТО е най-отчетливо по отношение на военните измерения на ЕПСО. Доколкото може да бъде идентифицирано влияние върху развитието на гражданския капацитет, то се изразява в отчитане на споделения институционален опит от провеждани мисии на НАТО, доколкото в тях присъства граждански компонент (например – организиране на избори в постконфликтна зона). При положение, че почти всички страни членки на ЕС членуват и в НАТО, и имат пряко участие в дейностите на Алианса, това е един съвсем директен канал за влияние от този вид.

Влиянието на ООН върху развитието на ЕПСО

Влиянието на ООН при формирането на ЕПСО е по-индиректно в сравнение с НАТО. То се реализира основно през елементите на меката сила – споделени ценности, възприемането на идеи и прилагане на успешни практики.

Все пак съществуват и формални видове влияние – хармонизирането на нормативната уредба на ЕПСО с Устава и резолюциите на ООН, както и политическия диалог в рамките на срещите на високо равнище между ООН и регионалните организации. За периода 1991-2004 г. са проведени шест срещи, на които са поемани ангажименти по различни аспекти на мироопазването, превенцията, изграждането на мира и пр.

За разлика от съдържащото влияние на НАТО, ООН оказва по-скоро стимулиращ ефект за развитието на ЕПСО – с по-широкото прилагане на делегиране на функции и партньорство с регионални организации за сигурност.

Влиянието на ООН може да бъде открито по отношение на няколко аспекта от Европейската политика за сигурност и отбрана:

Ако трябва да бъде съпоставян натрупания през периода след Студената война опит при провеждането на военни мисии, може да се отбележи далеч по-голямото сходство (като цели и задачи, подходи и организация, методи на действие и пр.) в мисиите на ООН и ЕС в сравнение с мисиите на НАТО. Дори на ниво отношения с местното население военното присъствие на ЕС се доближава до практиката на ООН –

то се възприема като външен, неутрален актьор, а не като страна в конфликта, преследваща и налагаща своя дневен ред.

Все пак влиянието на ООН е насочено основно към гражданските измерения на ЕПСО. Например при формулиране визията на ЕС за съвременната проблематика на сигурността и подходите за противодействие на новите заплахи – особено отчетлив пример в това отношение е Европейската стратегията за сигурност, която е силно повлияна от концепциите на ООН, заложи в програмата „Дневен ред за мир”, както и от други концепции – за ненасилственото мироопазване, за комплексния характер на мисиите, за превантивното мироопазване и пр.

По отношение на практическата реализация на ЕПСО би могло да се посочи влияние чрез възприемане на опита на ООН по мироопазване и изграждане на мира, и заимстване на техни модели за действия по управление на кризи. Освен това ООН е организацията с най-богат опит в организирането и управлението на многонационални мисии, което е съществен проблем за ЕС след мащабното разширяване през периода 1995-2004 г.

Подобно на случая с НАТО, участието на европейски държави в мисии на ООН води до придобиване на пряк опит, който в последствие е използван при формирането на ЕПСО. Би трябвало да се има предвид и негативният опит от участието на сили от страни членки на ЕС в ранните мироопазващите мисии на ООН в Хърватско и Босна и Херцеговина.

Влиянието на ООН се реализира изцяло чрез политически диалог и елементите на меката сила: възприемане на идеи и концепции, и споделени ценности. Характерен пример за споделените ценности е задължителното включването на дейности по демократизация в операциите по изграждане на мира.

В заключение може да се изрази надеждата, че при едно успешно бъдещо развитие и по-ефективно приложение на Общата политика за сигурност и отбрана, тя би могла на свой ред да се превърне в източник на „меко” влияние и модел за други регионални структури за сигурност. Разпространението на ценности и добри практики в прилежащите региони има потенциала да бъде един от ефективните методи за противодействие на съвременните заплахи за сигурността.

Самооценка на приноса в дисертационния труд:

1. Потвърждават се двете хипотези за различния вид и насока на влиянието на ООН и НАТО при изграждането на Общата политика за сигурност и отбрана на ЕС.

2. Предлага се използването на комплексен подход за приложен анализ на външни влияния върху развитието на Общата политика за сигурност и отбрана на ЕС, с отчитане както на традиционните влияния, така и на въздействие посредством „мека сила” .

3. Идентифицирани са елементи от структурата на ОПСО, където се наблюдава по-интензивно влияние респективно на ООН и НАТО, което би могло да послужи при изследване на съвременните взаимодействия на ЕС с двете организации.

4. Анализът на външните влияния позволява да се открият основните форми за оказване на влияние, като ориентир за изследване на съвременните процеси – формални и неформални форми на политическо влияние, както и лобиране за подкрепа от отделни страни членки на ЕС. Отчетена е ограничената приложимост на голяма част от традиционния инструментариум, особено на по-силовите политически и икономически методи за въздействие.

От елементите на меката сила най-широко приложение намира възприемането на позитивен опит и успешни институционални и процедурни модели – както при гражданските, така и при военните измерения на ОПСО.

5. Отправени са препоръки и предложения за предстоящата реформа на Общата политика за сигурност и отбрана на ЕС, с отчитане на потенциални външните влияния от страна на НАТО и ООН.

Публикации, свързани с темата на дисертацията:

- 1 „Дилемата на САЩ при изграждането на европейската система за сигурност след Студената война”, Докладът ще се публикува в Сборник от юбилейната международна конференция на катедра "Политология" - "Бъдещето на ЕС и Източна Европа", 27 май 2017 г., София
- 2 „Европейската култура за сигурност” в „Българската политология пред предизвикателствата на времето”, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски, 2010
- 3 „Етиката в международните отношения и рационалистките концепции за справедливостта”, София: Сп. Разум, бр. 2, 2007