ПРИЗРАКЪТ НА МНОГОПОЛЮСНА ЕВРОПА

Резюме

През по-голямата част от последното десетилетие Европейският съюз отстоява един европейски ред, който вече не функционира, и мечтае за един глобален ред, който вероятно никога няма да се превърне в действителност. В резултат от това европейският континент е по-малко стабилен, отколкото очаквахме, а ЕС не е толкова влиятелен, колкото искахме да бъде. Макар че вероятност от възникване на война между големите сили няма, европейците знаят, че съществуващите институции на сигурността не можаха да предотвратят кризата в Косово преди десетилетие, нито пък да спрат процесите на дестабилизация в Киргизстан тази година, да не говорим за отбелязване на напредък при разрешаването на тъй наречените „замразени конфликти" на континента. Русия открито призовава за нова европейска архитектура на сигурността, а Турция, изнервена от буксуването на преговорите за присъединяване към ЕС, иска да играе по-важна роля, съвместима с нарастващите й амбиции.

Тези размествания в европейското пространство се извършват в глобален контекст, в който Европа като цяло губи своето централно външнополитическо място. Докато новите глобални силови центрове, стремящи се към суверенна значимост, като Бразилия, Китай и Индия, се противопоставят на политическата философия на Европа, разчитаща на многостранния подход, интересът на САЩ към европейците рязко отслабва. Придържането към този дисфункционален ред означава също така, че ЕС пропилява възможността да използва инструментите, с които разполага. В този контекст смятаме, че в интерес на ЕС и неговите страни-членки е да реагират творчески на идващото от президента Медведев предложение

за нова архитектура на сигурността, като изградят своя собствена позитивна концепция за нова система на сигурността в европейското пространство, която институционализира ЕС като основен субект.

Многополюсна Европа в един многополюсен свят

През 90-те години на миналия век ЕС се надяваше, че „твърдата сила" на САЩ ще подплати налагането на европейската „мека сила" и интегрирането на всички регионални сили в рамките на един либерален ред, където върховенството на закона, споделеният суверенитет и взаимната зависимост постепенно ще заместят военните конфликти, баланса на силите и сферите на влияние. В основата на тази европейска визия за износ на мир и сигурност бе залегнала идеята за споделяне на ценности и институции, т.е. онова, което може да се нарече парадигма на „разпространяване на демокрацията". Но мигът на еднополюсна Европа изтече. Макар че европейците бързо приветстваха задаващия се многополюсен свят, от тяхното внимание дълго време убягваше паралелното възникване на една многополюсна Европа, която все повече се дефинира от съперничеството между основните сили на континента (ЕС, Русия и Турция) за влияние върху оспорваната зона на държавите от бившите СССР и Югославия. В отговор очертаващата се многополюсна Европа мнозина в ЕС и САЩ започнаха да експериментират с една алтернатива на парадигмата на „разпространяване на демокрацията", която може да се нарече „реализъм, основан на интереси". Но и тази стратегия не е по-способна да създаде истински европейски ред от „разпространяването на демокрацията".

Всъщност страните-членки на ЕС трябва да спрат да виждат европейската история през последните двадесет години като разгръщането на един-единствен проект, чиято сърцевина са ЕС и НАТО, а да я разберат като история на четири паралелни проекта за изграждане на идентичност, всеки един от които е млад, нетраен и уязвим по различни начини. Три от тези проекти са полюсите на очертаващата се многополюсна Европа – вътрешният проект на ЕС, който се основава на идеята за постигането на сигурност чрез обединен суверенитет, постимперският проект на Русия, при който целта е да се създаде държава, която мобилизира народа, за да действа той от нейно име, и посткемалисткият проект на Турция, стремящ се да изгради една ориентирана към ЕС „ислямска демокрация" със своя независима външна политика. Четвъртият проект се осъществява в пролуките между трите останали – това са новите независими държави на територията на

бившия СССР и Югославия. Развитието на тези четири проекта става още по-важно на фона на връщането на САЩ към ролята им на външен балансьор в Европа.

Новата дилема на сигурността в ЕС

Заедно със САЩ, ЕС се изживява като големият победител от Студената война. Но много от предполагаемите придобивки сега се обръщат срещу него: Русия проявява непоносимост към „унижението", както тя е склонна да го възприема; еврото е в криза, а новите икономически сили, възползвали се от глобализацията, не подкрепят проповядвания от Европа многостранен подход в политиката. Финансовата криза разкри структурните противоречия в сърцевината на недовършения европейски проект: икономиките на страните-членки се нуждаят от повече имигранти, отколкото населението на тези страни е готово да толерира, а на валутния съюз му трябва повече политическа интеграция, отколкото елитите могат да осигурят. Но докато и европейската общественост, и европейските политически елити са разочаровани от функционирането на ЕС, парадоксът е в това, че те го виждат като основен играч не само в икономиката, но все повече и във външната политика, и в сигурността.

Като част от изследователската работа по настоящия доклад, ЕСВП проведе уникално изследване на външнополитическите елити във всичките 27 страни-членки, с над 250 интервюта и проучване на приетите от тези страни документи в областта на националната сигурност. Изследването сочи, че европейските външнополитически елити фундаментално предефинират значението на понятието сигурност по три начина. Първо, те все повече гледат на сигурността през очите на застрахователните компании, а не на военните плановици – с други думи, те приемат мира като даденост и разсъждават за рисковете, вместо за заплахите. Второ, вакуумът, създаден от липсата на военни конфликти, се запълва с постмодерни притеснения, свързани с несигурността около жизнения стандарт: последствията от финансовата криза, енергийната несигурност, климатичните промени и имиграцията. Трето, европейците все повече се страхуват, че ги изтласкват в периферията и че силата се отдалечава от Запада – например в почти всички страни-членки се наблюдава интерес към онова, което Уилям Уокър нарече „позиционна сигурност".

Заедно с тези променени усещания за заплахите, европейските страни изглежда преосмислят своя подход към сигурността. Най-изненадващо е това, че те

сякаш надрастват разделенията, които разяждаха ЕС през последното десетилетие. Очаквахме, че изследването ще покаже широк спектър от несъвместими разбирания за заплахите и ще потвърди структурните разделения между страните-членки относно връзките с великите сили като Русия и САЩ. Вместо това обаче изследването установи удивителна степен на единомислие относно заплахите. Наблюдава се една нова солидарност в областта на отношенията с Русия, тъй като „старите европейци" са позагубили вярата си в „преобразуващата сила" на интеграцията, а „новите европейци" са станали по-скептични към перспективите да бъде удържана Русия. Макар че мнозина в европейските елити все още подкрепят разширяването на ЕС и НАТО, те се отнасят скептично към способността на алианса да бъде основна институционална рамка на европейската сигурност. Наблюдава се и солидарност сред европейците относно необходимостта да се даде по-важна роля на ЕС в гарантирането на европейската сигурност.

Дискретният чар на руския ревизионизъм

„Руският въпрос" е един от най-заплетените лабиринти за архитектите на европейския ред през последните три столетия, но специфичното съчетание от сила и слабост в днешна Русия го правят по-заплетен и от проблемите със Съветския съюз преди 1991 г. След военната интервенция на НАТО в Косово през 1999 г. Русия става все по-ревизионистично настроена сила. Но макар че Кремъл все още възприема разширението на НАТО в постсъветското пространство като основна заплаха за руската сигурност, руският външнополитически елит вижда по различен начин заплахите и европейския ред в сравнение с разбиранията си отпреди само няколко години. По-конкретно, страхът на този елит от икономическа изостаналост води до преосмисляне на руската стратегия: според един изтекъл таен меморандум политическите съюзници на президента Медведев настояват, че изграждането на партньорства с оглед модернизиране на икономиката трябва да бъде главната цел на днешната руска външна политика. По тази логика тя трябва най-напред да създаде държава с твърда черупка, която ще бъде интегрирана в глобалната икономика, но защитена от външнополитически влияния.

Вследствие на това преосмисляне се очертава една нова руска *Westpolitik*, центрирана върху четири цели: утвърждаване на руската европейска идентичност; превръщане на икономическото развитие в главна външнополитическа цел; изграждане на стратегическо партньорство със САЩ, но заедно с това и поддържане

на интензивни контакти с новите центрове на глобално влияние като Китай, Индия и Бразилия; приемане на реалностите на ЕС, но и фокус върху стратегическо сътрудничество с ключови европейски държави, и най-вече с Германия. Предложението на президента Медведев следователно отразява една действителна промяна в начина, по който Русия дефинира външнополитическите си интереси и нуждата си да бъде подпомогната от ЕС. По-конкретно, Русия иска да договори ново споразумение за сигурност в по-кратки срокове, защото мнозина от руския елит осъзнават, че сегашният възход на Русия може да се окаже временно реанимиране на една западаща сила. Макар че този нов подход почива на още доста крехки основи, той създава действителни условия за повече сговорчивост.

По всяка вероятност Русия ще продължи да се конкурира с ЕС в околния регион. Руските елити ще правят каквото могат, за да се съпротивляват на западния стремеж към преобразуване и овладяване на Русия – според техните разбирания контролирането на минаващите през постсъветското пространство експортни маршрути на газа и петрола са предварително условие за руската глобална роля, а заедно с това искат да създадат в това постсъветско пространство благоприятни условия за разгръщането на руския бизнес, който понастоящем е неконкурентен. Но заедно с това руските елити си дават много ясна сметка за опасността от „имперско престараване", а руската политика в околния регион не е, както някои си представят, опит да се върне часовника обратно в съветската ера. При стратегическите цели на Русия в околността, тя отдава и голямо значение на развитието на стратегическото партньорство с Турция, поради което насърчава нейното израстване като независим политически и енергиен център.

Турция – действащо лице, а не проблем

Разположена исторически в периферията на Запада, Турция постепенно се очертава като център в един свой собствен свят, който обхваща части от Близкия изток, Кавказ, Балканите, а дори и по-далечни райони като Персийския залив и северна Африка. Както се изрази турският външен министър Ахмет Давутоглу, „Турция е действащо лице, а не проблем". През по-голямата част от периода след 1989 г. основната външнополитическа цел на Турция е интегрирането в ЕС, но разрастването на нейното население и икономика и намаляването на ентусиазма у страните от ЕС относно разширяването води до това, че Турция все повече заменя

мястото си като второкласен член на западния клуб със стремежа да се превърне в регионална сила с глобален политически глас.

Макар че Анкара запазва своето желание за Европейско членство и си остава непоколебим съюзник в НАТО, министър-председателят Реджеб Таиб Ердоган и неговата Партия на справедливостта и развитието са подготвили амбициозна нова външна политика, основаваща се на версията на Давутоглу за така наречената „стратегическа дълбочина". В момента Турция се стреми да задълбочи своите политически и икономически връзки със страните и регионите по нейните граници, за да добие по-силен глас по световните въпроси. Понякога Турция дори се конфронтира със САЩ и останалите съюзници от НАТО. Със смените в обществените нагласи, връзките на страната с ЕС също се променят. Присъединяването към ЕС си остава приоритет, но не в същата степен, както беше за Партията на справедливостта и развитието в периода 2002-2005 г.

Днес Турция има и своя политика на добросъседство, която не е мотивирана от ислямистките корени на партията и чувството за солидарност с близкоизточните съседи, а от прагматичност и пресметливост. Днес Турция разгръща своите икономически ресурси и своята „мека сила", както и „твърдата си сила", най-вече сред близкоизточните си съседи, но също така и в югоизточна Европа и кавказкия регион. Благодарение на своята политика на добросъседство Турция сега се превръща, заедно с ЕС и Русия, в един от полюсите в очертаващата се многополюсна Европа. Турция има и нови отношения с Русия на базата на сближаващите се икономически и стратегически интереси. Посткемалистката външна политика на страната, нейната политика на добросъседство и ролята й в оформящата се многополюсна Европа, са последица от вътрешните размествания на силите в Европа и Близкия изток. Европейската архитектура на сигурността трябва да признае тази нова реалност и да реагира адекватно. Даването на Турция на полагащото й се място в новата европейска структура на сигурността ще помогне на ЕС да овладее „меката" и „твърдата" сила на Турция в нейния регион.

Постевропейска Америка

Последната глава на американското участие в европейската сигурност е въплътена в едно антисъбитие: решението на президента Обама да пропусне честването на двадесетгодишнината от падането на Берлинската стена, защото, както говорителят му обясни, той просто трябвало отиде на по-важни места.

Отсъствието му от празненствата бе ярка метафора за промяната на американската роля и превръщането на САЩ в балансьор от разстояние в Европа. Гаранцията на САЩ за сигурността на европейските съюзници категорично остава, но нейната важност прогресивно се свива. Частичното оттегляне от вътрешните проблеми на европейската сигурност отразява структурните промени в света, които тушират централното място на Европа в американската стратегия, а тази тенденция вероятно ще се запази дори и при промяна във вашингтонската администрация. САЩ, които половин столетие бяха най-важният фактор за сигурността на европейския континент, ще продължат да бъдат гарант за предотвратяването на голям въоръжен конфликт там, но във все по-голяма степен ще очакват Европа сама да се справи с останалите заплахи за своята сигурност.

Докато се изтеглят от Европа, САЩ променят и отношенията си с Русия и Турция. Макар че споделят много от европейските притеснения по повод възвръщането на сферите на влияние в Европа, а някои влиятелни фигури във Вашингтон запазват специален интерес към положението в Грузия и Украйна, това очевидно не са приоритети за Белия дом или Държавния департамент в техните контакти с Москва. Дори и когато възникват проблеми в така наречената „близка чужбина", като например положението в Киргизстан, фокусът на сегашната администрация е по-скоро върху последствията за глобалните проблеми. Но ако отношенията на САЩ с Русия са претърпели „поправка", то отношенията им с Турция претърпяха катастрофа. Когато Давутоглу посети Вашингтон през юни 2010 г. на неговата група бе отказан достъп до Белия дом от служителите по сигурността и срещата с американските официални лица трябваше да се проведе в един близък хотел. Този епизод илюстрира все по-голямата липса на доверие между двете страни.

Тъй като европейците разочароват, турците дразнят, а руснаците са по-важни като партньори, отколкото като опоненти, сега американците трудно поддържат своя интерес към НАТО. На високо ниво в американското правителство липсват сериозни усилия с европейците да се провеждат реални дискусии за общи цели или за това как организацията да бъде преструктурирана с оглед постигането на по-голяма целесъобразност след претърпените поражения в Афганистан. Освен новия модел на регионална ракетна защита, САЩ изглежда са се отказали от подхранването на особени амбиции в НАТО. Но макар че американският преход към офшорно балансиране тревожи много европейци, той парадоксално може да им помогне да разработят легитимен европейски порядък, в който САЩ имат присъствие.

Възможният ред

Докато политическото внимание преминава от Атлантика към Тихоокеанския регион, Европа рискува да се превърне от геополитически център в периферия. При тези обстоятелства и трите големи сили в Европа имат интерес да уредят нещата помежду си, за да разполагат със солиден фундамент, въз основа на който да влизат в отношения с останалата част от света. Но новият европейски ред не може просто да бъде връщане към „хармонията на силите", при която ЕС, Русия и Турция чертаят териториални или функционални червени линии около държавите в съответния си регион в усилието си да избягнат конфликт между себе си. Задачата пред Европа днес е да покаже как новите уязвими и взаимно зависими проекти за изграждане на държавност на континента могат да съществуват съвместно в хармония. Управлението на взаимната зависимост трябва да замени баланса на силите и да се превърне в душата на новия европейски ред.

Вместо анахроничната „хармония на силите", ЕС трябва да се стреми към постигането на „хармония на проектите" – метод за вдъхване на живот в многостранните договорености за дискутиране и управление на сигурността на континента в интерес на всички. Вместо да се опитва да направи всички европейски страни свои членки или да възобновява баланса на силите, новият европейски ред трябва да бъде насочен към подпомагане на мирното съвместно съществуване на държавническите проекти в Европа. Това означава да се повиши ефективността на ЕС, да се консолидира руската постимперска идентичност в сегашните граници на страната, да се насърчава турската амбиция да бъде регионална сила с глобално въздействие, но заедно с това да се интегрират действията на Анкара в една обща система, както и да се стимулира интегрирането на западните Балкани в ЕС и изграждането на функционални държави на територията на бившия СССР.

За да се осъществи всичко това, ЕС трябва да надрасне своята предпазлива ангажираност с предложението на президента Медведев чрез ОССЕ. Съюзът трябва да бъде отворен за създаването на нови договорености и институции, но трябва да подчертае, че подобни споразумения се подписват, а институциите се изграждат отдолу нагоре, а не обратно. Новият ред трябва да се стреми към запазване и подсилване на нормативната база, въз основа на която функционират сегашните европейски институции; да създаде обща европейска идентичност на сигурността и да начертае границите на европейското пространство на сигурността; да намали

рисковете от възникването на конфликти на континента като разрешава замразените такива; както и да институционализира ЕС като основна фигура в сигурността на континента, давайки му възможност да използва своя инструментариум за справяне със заплахите, пред които са изправени неговите страни-членки.

По наше мнение най-добрият начин за постигането на тези цели от страна на ЕС е неформалния *триалог* по сигурността между него, Турция и Русия. Въпреки съществуването на двустранни канали за преговори и с Русия, и с Турция, ние смятаме, че те не са достатъчни за новото легитимиране на европейския ред. Всъщност, както новото партньорство с Русия с оглед нейната модернизация, така и по-нататъшните разговори за присъединяването на Турция към Съюза е по-вероятно да успеят, ако се опират на една по-широка рамка на сигурността. Убедени сме, че този тристранен подход е единственият начин да бъдат задоволени интересите на всички основни играчи в Европа без връщане към старомодната конкуренция между различните полюси. Подходът трябва да се основава на четири елемента.

1. ***Европейски триалог по сигурността.*** Вместо да създава нова институция, ЕС трябва да призове към учредяване на редовен неформален европейски триалог по сигурността, който ще надгражда върху идеята на Меркел-Медведев за диалог между ЕС и Русия, но ще включва и Турция. Триалогът (който ще събере на едно място главните играчи в европейската сигурност, така както Г-20 събира представители на най-важните икономики в света) може да се провежда редовно, за да бъдат обсъждани главните въпроси по сигурността на континента и припокриващите се страни в съседство на трите основни участника.

2. ***Европейски план за поддържането на сигурността***. Първата задача на триалога трябва да бъде разработването на план за намаляване напрежението на европейския континент. Той ще включва редица цели, включително намаляване на заплахата от дестабилизация по европейската периферия посредством демилитализиране на най-нестабилните региони и разрешаването на замразените конфликти, които си остават основен източник на несигурност. Разрешаването на тези замразени конфликти трябва да бъде предварително условие за подписването на ново споразумение (виж по-долу).

3. ***Нова роля на НАТО в Европа.*** Европейците трябва да съумеят да използват позитивната инерция на американската „пренастроена" дипломация и

руската нова "*Westpolitik*", като подпомогнат включването на Русия в инициирания от САЩ общ антиракетен щит. Това ще заздрави отбранителната идентичност на европейския континент и ще дефинира НАТО като ключов гарант на сигурността по отношение на външни заплахи, насочени срещу която и да било европейска страна (в това число страните от ЕС, Турция, Русия и съответните им региони).

4. **Европейско споразумение за сигурност.** Макар че лидерите на страните на ЕС имат основания да бъдат подозрителни относно ползите от договарянето на споразумение, преди Русия сама да е показала желание да осъществява напредък по много от наложителните проблеми на сигурността на европейския континент, страните-членки на ЕС могат да извлекат големи изгоди от едно ново споразумение, ако, разбира се то увенчае един процес на изграждане на доверие. Стане ли ЕС страна по подобно споразумение, той ще бъде институционализиран като ключов субект на сигурността в Европа и ще може да използва своя инструментариум за справяне със заплахите, на които са подложени неговите държави-членки.

Предлаганият от нас подход към европейската сигурност ще бъде полезен за ЕС, защото ще признае неговата роля като опора за сигурността на европейския континент, а по този начин ще създаде мощен стимул за провеждането на автентичен стратегически дебат между страните-членки за реда, който ЕС трябва да налага. Междувременно Русия ще види ангажимента на ЕС към тази нова архитектура на сигурността като признание, че тя е европейска сила в момент, когато континентът като цяло е изправен пред риска от маргинализиране. Триалогът ще признае и ролята на Турция като нарастваща сила и ще осигури плътност на нейния външнополитически активизъм в един опасен период, когато Турция губи доверие в процеса на присъединяване към съюза. Но триалогът няма да бъде заместител на европейското членство: преговорите с Турция ще продължат заедно с него (няма да е зле започването на триалога да се използва като повод за отваряне на главите по енергийна сигурност и Европейска политика за сигурност и отбрана). Този тристранен подход ще помогне и за разрешаването на замразените конфликти в европейската периферия, както и за неутрализирането на неотитовистките пориви на страните в оспорваните региони.

Европейският съюз не може да направи кой знае колко, за да предотврати еволюирането на Европа и превръщането й от еднополюсна в многополюсна

система, но той може да направи много за формирането на отношенията между очертаващите се полюси. Сегашният метод да се разчита на двустранни отношения с Москва и Анкара може да поддържа съществуващите институции още няколко години, но той носи опасността от пораждането на все по-силна конкуренция между великите сили от една страна и създаване на зона на нестабилност между полюсите от друга. Този метод също така рискува да пропилее сегашната политическа възможност, породена от желанието на Москва да се модернизира и от турския стремеж към по-голяма роля в региона. Предлаганият от нас подход е начин не само да се гарантира мира, но и да се подпомогне успешното консолидиране на резултатите от четирите проекта, които дават облика на Европа през последните две десетилетия. Целта трябва да бъде създаването на нов институционален ред в Европа, който, ако перефразираме лорд Исмей, държи ЕС обединен, Русия постимперска, а Турция европейска.