

Защита на основните външнополитически интереси, по-специално независимостта, сигурността и ненакърнимостта на целостта на Съюза, включително степенувано определяне на обща отбранителна политика и защитаване на мира, засилване на демократичните процеси, правовата държава и човешките права.

Общи стратегии, общи становища и общи действия; колективно гласуване и проекти за международни организации и конференции; официални стъпки, проучвателни мисии, свързване на дипломатическите инструменти с инструментите на ЕО.

С преименуването на Европейското политическо сътрудничество (ЕПС) в Обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС) в Договора от Маастрихт се означава една уникална в света система за сътрудничество на държавите членки на Европейския съюз по въпросите на международната политика. ОВППС наред с Европейската общност (ЕО) може да се посочи като втори стълб на Европейския съюз. Същевременно тя се приема от участващите правителства за основен инструмент за запазване на националните интереси в епохата на глобалната взаимозависимост. Целта на ОВППС е запазването на идентичността на Европейския съюз на международно ниво. Като по-важни цели, които си поставя тази политика, могат да се назоват следните: на практика постоянният обем на информация и мнения по въпроси от международната политика; уеднаквяване на националните становища включително изграждане на общи основни схващания; реализиране на основните позиции чрез общи действия.

В началото на 70-те години отказът на основоположниците на ЕО от една ако не общностна, то все пак координирана външна политика се оказа все по-нереалистичен. От една страна, ЕО чрез самата си външноикономическа политика става участник в международните събития; от друга страна, се разпространи схващането, че ЕО, интегрирана все повече и повече в световното стопанство, би станала зависима от развитието на събитията извън нейните граници и че вероятно на такъв международен натиск би могло да се отговори по-добре чрез една съгласувана позиция на западноевропейци. Арабско-израелският конфликт през 1973 г. бе едно от първите и не винаги успешни опитни полета на ЕПС. Съвместното действие на държавите членки на ЕО, в рамките на ОССЕ също е едно от класическите полета на взаимодействие.

Дори и когато често критикуваната като "реактивна" и "бездейна" декларационна политика оказваше въздействие върху тези, към които беше насочена, напр. когато ставаше въпрос за конкретни нарушения на човешките права, наченките на ЕПС се оказваха прекалено селективни и неефективни в определени кризисни ситуации. Стигна се до схващането, че действително оказване на въздействие се е определяло и от предлагането, респ. отнемането на икономически и в някои случаи на военни средства. Едно обвързване на ЕПС дипломатията по-специално към инструментариума на Общността изглеждаше неизбежно (напр. в случаи като иракското нахлуване в Кувейт, войната в Югославия или като реакция на разпадането на бившия Съветски съюз и на процеса към демократизиране в Централна и Източна Европа). Това не можеше да остане без последствия за структурите и процедурите за намиране на решение. Но след положените практически усилия за адаптация под формата на задължаващи в политическо отношение доклади (Люксембург, Копенхаген, Лондон) и залегналите по-късно в договор определения (Единен европейски акт от 1986 г.) новите външно-политически предизвикателства, даването на нов подтик на интеграционните процеси чрез програмата за вътрешен пазар както и дебатите относно икономическия и валутен съюз през 1990/91 г. доведоха до една дискусия на принципите на една

---

общоевропейска външна политика и политика на сигурност. Резултат от това са залегналите в чл. 11 ДЕС разпоредби, които са в сила от 1 ноември 1993 г.

Нова и забележителна е съдържателята се в чл. 11 и 12 ДЕС всеобхватна компетентност на ОВППС, включително и по теми от политиката на сигурността и отбраната, с възможността за съвместна отбрана, обаче в по-дългосрочна перспектива. Това трябваше да даде отговор на промените след края на конфликта между Изтока и Запада политически интереси в областта на сигурността и по-специално на новите предизвикателства в непосредствено съседство с Европа. Войната в бивша Югославия показва неспособността на европейците да наложат в екстремен случай политиката си и чрез военна сила, като това подсили позициите на защитниците на съответните стъпки, макар че едновременно с това бе изказано колебание в оперативните възможности на Съюза и в одобрението от страна на европейското обществено мнение. В институционално отношение Западноевропейският съюз (ЗЕС), който години наред бе без значение, има за задача при "молба" от страна на ЕС да разработи и реализира решения и действия с отбранително-политическо съдържание. Това досега се е случвало относително рядко, като различните отбранително-политически интереси на петнадесетте държави членки също затрудняваха тесните работни контакти между ЕС и ЗЕС, както и становищата за ефективност от гледна точка на вредните тенденции за отделяне на структурите от държащите на самостоятелността си ръководни органи на ЗЕС. Като пример за едно много трудно развивано сътрудничество може да се посочат: предоставянето на многонационална полицейска група от 180 души за администрацията на ЕС в босненския град Мостар, участието на групи, контролиращи ембаргото по р. Дунав и Адриатическо море, планове за евакуиране на гражданите на ЕС в случай на военни действия, напр. в региона на Големите езера в Африка.

Дефинираните в чл. 14 на ДЕС взаимоотношения между ЕС и ЗЕС имат с оглед на изтичащия през 1998 г. договор със ЗЕС изрично временен характер и трябва да се разбират като отворени за реформа. В кръга на петнадесетте обаче с доста противоречиви мнения бе дискутиран въпросът, как в бъдеще да се представи формулата, че ЗЕС е "интегрална съставна част в развитието на Европейския съюз". Срещу застъпената от Великобритания концепция за автономия на ЗЕС и ЕС и в бъдеще се изправиха опциите за поне поетапно интегриране на задачите на ЗЕС в ЕС и за взаимно проникване на структурите им една в друга.

Една значителна новост според класическите разбирания на дипломатите означаваше реализираният за първи път по силата на чл. 13 от ДЕС отказ от принципа на консенсус. Колко спорен е бил този въпрос, показва не само многословно формулираният текст на договора, който ограничава вземането на решенията с мнозинство при осъществяване на общи действия и предписва принципна дефиниция именно по онези общи действия, която дефиниция отсега нататък трябва да се взема с пълно съгласие. Фактът, че всички приети през 1993-1997 г. общи действия остават верни на принципа за консенсус, също така показва колко трудно се приема всяко нововъведение.

Намерението за противодействие срещу упрека, че се провежда реактивна и декларативна външна политика чрез новосъздадените инструменти за общо становище (чл. 12, ал. 2 от ДЕС) и за общо действие, чието разграничаване на практика се оказва неясно, остана и то половинчато. ОВППС успя все пак да демонстрира бързина на реакциите при отделни случаи (напр. наблюдение на изборите в Русия през декември 1993 г.; подпомагане работата на гражданите пълномощници при спазването на Дейтънското споразумение за бивша Югославия от декември 1995 г., подкрепа на първите

избори в палестинските автономни области през 1996 г.). Всички мерки се оказаха обаче трудно начинание, по-специално когато ставаше въпрос за тяхното финансиране и конкретно осъществяване "на място". Предвидената в чл. 21 от ДЕС и смятана първоначално по-скоро за невероятна възможност за покриване на ориентираните към конкретни действия (оперативни) разходи за ОВППС със средства на ЕО спечели популярност предвид празните национални трезори дори и сред най-ревностните защитници на междуправителствения характер на ОВППС. В ОВППС-кръговете обаче имаше трудности при приемането на предвидените в тази насока разпоредби на бюджетното право на ЕО и като последица от това имаше ожесточени пререкания между Съвета на Европейския съюз и Европейския парламент (ЕП), двата стълба на бюджетната институция на ЕО (бюджетна политика), които продължиха до 1997 г. Управлението на ЕС на гр. Мостар, един от най-амбициозните и финансово добре подплатени проекти на ОВППС показва каква голяма необходимост може да възникне от квалифициран персонал и вътрешна координация в ЕС, чието преодоляване е прекалено голямо изпитание пред все още младата ОВППС.

В институционално отношение ОВППС е изградена на четири йерархически нива. На върха им стои Европейският съвет, който определя насоките на развитие (чл. 18, ал. 1 на ДЕО) и е най-висшата инстанция, вземаща решения при непреодолими различия в мненията на нисшестоящите органи. Той е инициатор на предложенията за реформа и е изразител на общите позиции пред външния свят. Второто и определящото за текущата работа ниво на вземане на решения е Съветът на ЕС. В неговия състав влизат външните министри, следователно това е орган на ЕО (чл. 18, ал. 2 от ДЕО). По този начин се прави опит за доближаване към деловата и важна за международното признание на ЕС кохерентност, както и с по-ефикасни структури за вземане на решение. Тъй като единната институционална рамка си остава ограничена на политическо ниво, не бе възможно да се избягнат разграничителните проблеми с традиционния за външната политика компетентен чиновнически апарат и подструктурата на Съвета. Това се отнася преди всичко до работата и собствения имидж на политическия комитет, състоящ се от ръководителите на политическите отдели във външните министерства на държавите членки. Той обикновено подготвя същностната работа на Съвета по силата на собствени правомощия или по молба на Съвета и контролира изпълнението на ОВППС. Неговата предишна и по-рано единствена функция на свързващ елемент между политическото и административното ниво обаче бе ограничена от Комисията на постоянните представители (КОРЕПЕР), органа на посланиците, в състава на който влизат високопоставени представители на държавите членки. Той традиционно има задължението да подготвя предварително и след това работата на Съвета, включително и по въпросите на ОВППС. Изглежда, че посоченото грубо разпределяне на работата между двете ръководни инстанции (политическият комитет проверява текстовете на ОВППС, докато КОРЕПЕР действа по-скоро като политически координационен център и отговаря напр. за значението на нарастващите важни за цялата общност аспекти като финансирането на ОВППС от бюджета на ЕО) представлява един приемлив и за двете страни *modus vivendi*, при което не могат да бъдат изключени отделни случаи на съперничество и неефективни процеси при вземане на решения. Политическият комитет и КОРЕПЕР се подпомагат в тяхната работа понастоящем от 27 (1997 г.) работни групи, които провеждат редовни заседания в Брюксел. Европейската кореспондентска група проверява и контролира общата организация на ОВППС. Друга важна съставна част на четвъртата йерархическа степен са преди всичко месечните срещи на посланиците на държавите на ЕС в страни, които не са членки на Съюза, както и на международни организации и конференции. Собствена телексна система (COREU) осъществява на практика една

---

постоянна комуникационна връзка (10972 съобщения през 1996 г.).

Вътрешният мениджмънт на ОВППС, като напр. представяне пред външния свят, в голяма степен зависи от председателството, сменящо се на ротационен принцип на всяка половин година (чл. 15 от ДЕС). Въпреки че ротационният принцип притежава неоспорими предимства, като напр. усилията на правителствата на държавите членки да изразят възможно най-добре ролята си на говорител, при представянето пред външния свят това предизвика не веднъж значително объркване и затруднява непрекъснатото присъствие на определена личност на международната сцена. Изборът на специални пълномощници по специални теми (управителят на ЕС за Мостар през 1994-96 г., испанският дипломат Моратинос за Близкия Изток през 1996/97 г.) изглежда че е добро начало, което облекчава председателството и придава на ОВППС при всеки отделен случай собствен образ. Смята се, че по-значими реформи са неприемливи поради значително обтегнатите отношения между големите и малките държави членки на ЕС.

Междувременно, забележителна институционна "близост" на ОВППС и ЕО намира израз и в това, че Европейската комисия, от която дълги години са се опасявали като потенциален член на ЕПС, след Договора от Маастрихт притежава (сравнимо за държавите членки) право на инициатива за ОВППС (чл. 18, ал. 3 от ДЕС). Това би могло да я превърне в по-активен съотборник, който така ще участва в "пълнен обхват" (чл. 19 от ДЕС), което наред с другото намира израз и във факта, че представители на комисията участват при всички външни контакти на председателството, провеждащи се по формулата на тройката. Те са обвързани също така и в консултациите по ОВППС на посолствата на държавите членки на ЕС в трети страни. Равносметката на 1993-97 г. показва, че Комисията играе една все още по-скоро съдържана роля, което също се дължи на факта, че нейната собствена бюрокрация (напр. чрез създаването на отговаряща специално за ОВППС нова Генерална дирекция I A "Политически външни отношения") трябваше да бъде реформирана. Не се размина без конфликти, както и без пропагандираното най-напред от председателя на Комисията Ж. Сантер, но на практика неефективно разпределение на задачите в областта на външната политика в четири регионални зони, които да са в кръга на задължения на един комисар.

В основните принципи и особено след разбирането им от страна на правителствата непроменено остава участието на Европейския парламент (чл. 17 от ДЕС). На първо място то се състои в докладване на приетите в рамките на ОВППС становища и в широко упражняваното право на питане от страна на парламентаристите. Не бива да се пропусне обаче и фактът, че по отношение на своето право за даване на съгласие по всички важни споразумения на Съюза с трети страни, както и по отношение на бюджета си (дори и когато за реализирането на решенията в ОВППС са необходими средства на Общността) ЕП притежава значителни възможности за намеса и ги използва целенасочено с цел подобряване на статута си в ОВППС, а също за въздействие върху текстовете.

Още с окончателното формулиране на първите определения в областта на ОВППС в началото на 90-те години стана ясно, че изпитанието на практика би могло да покаже необходимост от нови приспособявания на текста, респ. че някои пасажи, напр. за намаляването на компетенцията на ЕС по политиката на сигурност и отбрана, след изтичането на Договора на ЗЕС през 1998 г. и без това ще имат нужда от ревизия. Така че за никой не е изненадващо, че малко повече от година след събрания практически опит през 1994/95 г. трябваше да се проведат първите обсъждания за реформа в ОВППС. След усилена работа и въпреки масивните противоречащи си интереси в кръга на петнадесетте през 1996/97 г. в рамките на правителствената конференция за ревизия на

Договора за Европейския съюз започна забележително подработване на диагностицираните грешки в развитието и дефицитите.

Значителни елементи на поправената след приключването на националните процедури по ратифициране и валидна в бъдеще ОВППС се откриват в разширения от 11 на 18 члена Раздел V, чл. 11 на ДЕС, както и в отнасящите се до него текстове в приложенията, допълнени от указания в общите разпоредби, както и от други свързани напр. с органите на ЕС текстове. Като значителни елементи, които засилват вътрешната сплотеност на петнадесетте, ускоряват процесите на вземане на решения и оформят по по-оперативен начин ОВППС, могат да бъдат назовани следните:

Чл. 11 на ДЕС изисква засилена взаимна политическа солидарност между държавите членки. Тя е от особено значение именно за по-малките държави членки, които в увеличаваща се степен се виждат маргинализирани (в периферията бел.пр.) от по-малки кръгове на големите партньори.

В чл. 17 на ДЕС за първи път се дава експлицитна дефиниция на политиката в областта на отбраната по отношение на военния мениджмънт на кризите под формата на хуманитарни задачи и спасителни мисии, мироопазващи задачи, както и бойни мисии при преодоляване на кризи, включително прилагането на миротворчески мерки (така наречените задачи Петерсберг). Особено поради масираното британско настояване, но и с оглед на обвързаните в пакта държави членки формалната самостоятелност на ЗЕС си остава, въпреки че Съветът на Европа има ясно формулираната компетентност по директивите спрямо ЗЕС.

Чл. 23 от ДЕС съдържа в сравнение със съществуващото положение една диференцирана система от различни процедури за вземане на решение. Наред с генералния принцип за единодушно вземане на решение чл. 23, ал. 1 на ДЕС дава посредством "конструктивното въздържане от гласуване" на определена част от държавите членки възможността за отклоняване от общата линия, без да се пречи на вземането на решение с мнозинство (придаване гъвкавост на интеграционната политика). Едно отклоняване в такава насока следва да се обоснове със специално становище и задължава "отклонилите се" държави да се въздържат от всякакви стъпки, които могат да бъдат в разрез с политиката на Съюза. И най-накрая ограничената досега възможност за реализиране на съвместни действия за вземане на решения с мнозинство и по общи становища ще може да се прилага за всички подлежащи на изпълнение мерки, дефинирани веднага след това от Съвета на Европа в обща стратегия. При вземане на решенията с мнозинство е валидно известното досега изискване за 62 гласа, които да се подадат поне от 10 държави членки.

Не е изненада, че защитниците на вземането на решения с мнозинство трябва да предложат на противниците си компенсационни възможности. Такива се намират под формата на леко модифицирана версия на познатия Компромис от Люксембург, според който един член на Съвета поради "важни" причини, свързани с националната му политика, които той следва да посочи, може да блокира решение, взето с квалифицирано мнозинство. Съветът може тогава с квалифицирано мнозинство да насочи въпроса към Европейския съвет, който трябва да вземе единодушно решение по него. Все още остава открит въпросът, дали установената вече с договор възможност за налагане на вето ще остане ограничена само върху извънредните ситуации, или ще контролира първоначалните намерения за ефективно намиране на решение в ОВППС.

С най-впечатляващи институционални новости се прави опит да се отговори на апела за повече сигурност и континуитет в представянето на ОВППС пред външния свят. Член 18 и член 26 повишават правомощията на действащия досега (като "сив кардинал" в сянката на председателите на Съвета) генерален секретар и предвиждат за него като "висш представител" на ОВППС

специални функции във взаимоотношенията навън. В разбирането на правителствата тук обаче не става въпрос за самостоятелно действащ "европейски външен министър", а за "лице, работещо в полза" на председателството, което, както и преди, ще има централната роля на говорител. Като ръководител на новосъздаващата се административна единица за планиране на стратегията и ранно предупреждаване в областта на ОВППС върховният представител за ОВППС би могъл обаче да влияе и върху вътрешното вземане на решения.

Не е изненада, че защитниците на вземането на решения с мнозинство трябва да предложат на противниците си компенсационни възможности. Такива се намират под формата на леко модифицирана версия на познатия Компромис от Люксембург, според който един член на Съвета поради "важни" причини, свързани с националната му политика, които той следва да посочи, може да блокира решение, взето с квалифицирано мнозинство. Съветът може тогава с квалифицирано мнозинство да насочи въпроса към Европейския съвет, който трябва да вземе единодушно решение по него. Все още остава открит въпросът, дали установената вече с договор възможност за налагане на вето ще остане ограничена само върху извънредните ситуации, или ще контролира първоначалните намерения за ефективно намиране на решение в ОВППС.

С най-впечатляващи институционални новости се прави опит да се отговори на апела за повече сигурност и континуитет в представянето на ОВППС пред външния свят. Член 18 и член 26 повишават правомощията на действащия досега (като "сив кардинал" в сянката на председателите на Съвета) генерален секретар и предвиждат за него като "висш представител" на ОВППС специални функции във взаимоотношенията навън. В разбирането на правителствата тук обаче не става въпрос за самостоятелно действащ "европейски външен министър", а за "лице, работещо в полза" на председателството, което, както и преди, ще има централната роля на говорител. Като ръководител на новосъздаващата се административна единица за планиране на стратегията и ранно предупреждаване в областта на ОВППС върховният представител за ОВППС би могъл обаче да влияе и върху вътрешното вземане на решения.

Обобщено казано, новите разпоредби трябва да се приемат с предпазлив оптимизъм като напредък в рамките на подобрената способност за действие на ЕС, доколкото това остава на ниво "желание" на участващите правителства, които реализират на практика залегналата в текста на договора динамика. Да се надяваме, че с това ще могат да се спрат и сега констатираните климатични промени в ежедневната работа по ОВППС. Запознати отвътре с ОВППС лица непрекъснато посочват, че самото разширяване на кръга на участниците от 12 на 15 члена и пренасочването на редица дейности в областта на ОВППС към Брюксел ще доведе до изтласкване на участници, формализиране на първоначалните информационни консултации и едно подобно на експлозия разпределение на принципно доверителната информация по телекса, което натоварва значително откровеността и доверието между партньорите, важни за намирането на външнополитически решения. По-малки кръгове от вероятно по-големите държави членки, тоест по-гъвкав начин на действие извън рамките на ОВППС или дори самостоятелни национални акции, биха могли в средносрочен план спрямо сдружението на петнайсетте и в перспектива спрямо един разширен до над 20 члена Съюз да спечелят повече атрактивност с вероятно фатални последствия за действената сила и достоверност на една европейска външна политика и политика на сигурност.