

Аналитични подходи за изследване влиянието на България в областта на външната политика на ЕС

Светлана Кирова

Analytical approaches for researching Bulgaria's influence in the area of the EU's foreign policy

As a full-fledged member state Bulgaria not only takes directions from the EU but is able to influence its decisions and policies. Having this in mind the article seeks to present and adapt analytical approaches to be used for assessing Bulgaria's influence in the EU in the specific domein of foreign policy making. It adopts an intergovernmental approach focusing on examining the impact of the national government and its administration. A detailed analysis is made in order to explain why the latter are still the key players in foreign policy decision-making in the EU even after the adoption of the Lisbon Treaty.

Key words: *European Union, influence of a EU Member State, European foreign policy*

ВЪВЕДЕНИЕ

Европейската външна политика се отличава със своята сложност и бавна, но постоянна еволюция в рамките на европейския интеграционен проект. Значими международни събития и кризи дават тласък на една по-добре координирана и по-добре ресурсно обезпечена Обща външна политика и политика за сигурност (ОВППС) и на специални общи политики към отделни страни, региони и търговски блокове извън ЕС. Към днешна дата обаче все още не е постигната наднационална интеграция на външните политики на страните-членки. Традиционните аспекти на външната политика (външна политика, сигурност и отбрана) си остават поле на изключителна компетентност на държавите-членки [1]. Последното намира израз в процеса на вземане на външнополитически решения в рамките на ЕС, който съществено се различава от областите на по-тясна интеграция.

В този сложен контекст, настоящият доклад си поставя за цел да представи аналитични подходи за изследване влиянието на България в ЕС и по-специално при формирането на външната политика на Съюза чрез превръщането на българските външнополитически интереси в общоевропейски (т.нар. "uploading" на външна политика).

Актуалността на темата произтича от факта, че като пълноправен член на ЕС, България вече не само пасивно приема наставления от него, но може и активно да влияе, за да формира европейската политика. Интересно е да се отбележи, че новата роля на България първи по-скоро изтъкват хора отвън, отколкото български политици. Финансистът и филантроп Джорж Сорос например отбелязва в свое интервю още през 2007 г., че „сега, когато е член на ЕС и има глас, тя (България) трябва да го използва, за да формира европейската политика [2].” Сред заявените амбиции на кабинета Орешарски е България да играе по-голяма роля в ЕС [3], но в същото време в българската наука липсва задълбочен анализ до колко успешно се справя тя с тази задача в лицето на правителствата след 2007 г. Подобен анализ в областта на външната политика би имал и практическо приложение, тъй като през втората половина на 2018 г. България ще поеме първото си шестмесечно ротационно председателство на Съвета на Европейския съюз и трябва да бъде добре подготвена да се възползва от възможностите, които тази ключова роля ѝ предоставя в рамките на ЕС и на световната сцена. Според редица анализатори освен формалната роля на ръководител на различните формати на срещите на Съвета с някои изключения¹, страната ротационен председател може да влияе в

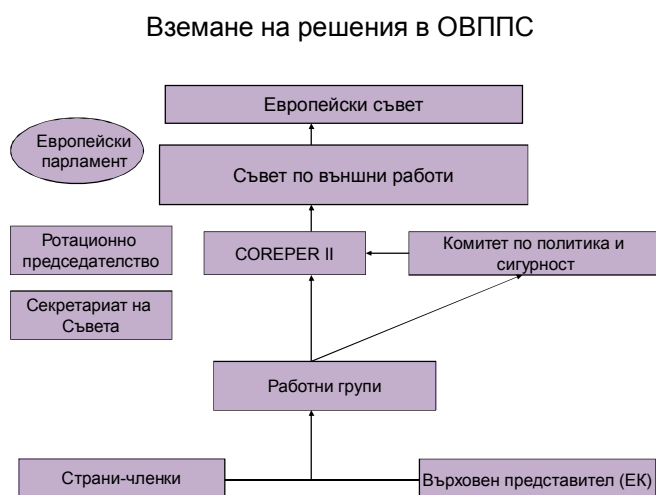
¹ Заседанията на Съвета по външни работи се председателстват от Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност освен когато се обсъждат въпроси на общата търговска политика.

съществена степен върху дневения ред, да определя приоритетите, да представлява ЕС на значими международни форуми.

ОСОБЕНОСТИ НА ЕРОПЕЙСКАТА ВЪНШНА ПОЛИТИКА

Сферата на външната политика се отличава значително от политиките на ЕС, които преди приемането на договора от Лисабон бяха част първия общностен стълб в неговата структура. След 2009 г. структурата на различните стълбове беше премахната, но не и различията по същество между политиките в тях. Въпреки някои нововъведения като създаването на Европейска служба за външно действие, която обаче не заменя националните дипломатически служби и поста на Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката за сигурност с нова форма и по-големи правомощия, външната политика си остава поле на действие на държавите и техните правителства по няколко причини.

Както и преди насоките в областта на външната политика се дават от Европейския съвет, а конкретните решения се вземат изключително и само от Съвета на министрите (в неговия състав по Външни работи) с единодушие. Приемането на законодателни актове се изключва, а Съдът на ЕС не е компетентен да се произнася по тези разпоредби. Ролята на Европейския парламент (ЕП) в тази област също е минимална. Той е лишен от правото на инициатива, единствено страните-членки и Върховният представител самостоятелно или заедно с Комисията имат такова право. Изключен от механизма на вземане на решения в областта на външната политика, ЕП може единствено да бъде информиран и консултиран [4]. Всички тези особености ясно очертават ключовата роля на държавите-членки, представявани на различните нива в процеса на вземане на решения от своите държавни глави в Европейския съвет, министри в Съвета по външни работи, посланици към ЕС на ниво COREPER II и от експерти на администрацията на ниво работни групи (виж фигура 1). Поради това, че държавните глави не участват формално в процеса на вземане на решения, а и достъпът до тях е изключително ограничен, формирането на външната политика на ЕС може да бъде изследвано на ниво национални правителства и техните администрации.



Фиг. 1 Механизъм за вземане на решения в ОВППС

Спецификата на външната политика на ЕС създава проблеми на първо място за демократичната отчетност пред европейските граждани като цяло и по-специално пред избирателите на съответното национално правителство. Тъй като срещите на Съвета по външни работи са конфиденциални, избирателят не е в състояние да проследи каква позиция са защитавали неговите представители, какви компромиси

са направили, дали са били достатъчно убедителни в отстояване на важни национални интереси. Запазването на конфиденциалността се защитава с аргумента, че обсъжданите въпроси са чувствителни и могат да засегнат националната сигурност [5]. В същността си обаче, тази практика е още един аргумент в полза на извода, че външната политика е запазена сфера за националните правителства с изключително ограничени права за ЕП, националните парламенти и Съда на ЕС, дори по отношение на упражняване на демократичен контрол над взетите решения.

Засекреността на срещите усложнява изследването на тази материя без да го прави невъзможно. Достъп до някои документи от срещите на Съвета по външни работи може да бъде получен след специално писмено искане [Ibid]. В практически план изследователите на външната политика събират данни чрез интервюта с преки участници в процеса на вземане на решения.

ТЕОРЕТИЧНИ ПОДХОДИ ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ВЛИЯНИЕТО НА СТРАНА-ЧЛЕНКА В ЕС

Целта на тази част от доклада е да представи най-важните подходи за изследване влиянието на страни-членки в ЕС, които могат да се адаптират и приложат за целите на изследване влиянието на България в конкретната област на външната политика.

Измерването на влиянието на дадена страна-членка в ЕС всъщност е изключително сложна задача. Освен горепосочените трудности, произтичащи от рестриктивния достъп до информация в областта на външната политика, основният проблем се състои в установяването на зависимост между действията на страната и постигането на определено (външнополитическо) решение. Поради тази причина както теоретичните, така и практическите изследвания по-скоро се фокусират върху аргументиране и синтезиране на факторите, които са определящи за влиянието.

Под влияние в настоящия контекст се има предвид превръщането на външнополитическите интереси на дадена страна-членка в общоевропейски (т.нар. "uploading" на външна политика). В практически план това може да стане чрез успешно лобиране за създаване на отделна външна политика, както например Полша успява да прокара политиката към източните страни-съседки на ЕС, т.нар. Източно партньорство [7,8]. Авторът счита, че в по-широк смисъл влияние може да се упражни и чрез прокарането на определени интереси в рамките на съществуващи политики, тяхното обогатяване от определена страна-членка или чрез принос към предложенията на други страни-членки.

Европейският проект функционира на базата на мирното сътрудничество между участващите страни, всичко друго би разклатило самите устои на Съюза. Ето защо на първо място при анализиране на проблема за влиянието в ЕС трябва да се изключи упражняването на последното чрез използване на насилие между самите страни-членки.

Сред „големите“ теории, които се занимават с въпроса за влиянието на отделните страни-членки е либералната междуправителственост на Андрю Моравчик. Тази теория обяснява най-важните интеграционни стъпки от Римския договор до този от Маастрихт чрез относителната сила на страните-членки при преговори (relative bargaining power) и интензивността на техните предпочитания за определена политика. В анализи на Моравчик за формирането на предпочитанията, които след това трябва да бъдат прокарани, от значение са два фактора – икономическите интереси (по-важни) и геополитическите. Взетите решения отразяват относителната сила на страните, която от своя страна се определя от алтернативите пред правителствата – колкото по-атрактивна е алтернативата за различна политика от предложената общоевропейска такава, толкова по-голяма

относителна сила има правителството при преговорите с останалите държави [9]. Критиците смятат, че либералната междуправителственост обяснява правдоподобно важните решения в процеса на европейската интеграция, които и са предмет на нейното изследване, но не може да се приложи за по-маловажните, ежедневни решения. Теорията има аналитична сила най-вече за определяне на (външнополитическите) предпочитания на дадена страна, но не и за анализиране на връзката между тях и определено политическо решение в ЕС [6, 7].

Практическата разработка на Копси и Поморска (2010) се фокусира върху изследване влиянието на Полша в ЕС и по-конкретно върху ролята на страната за създаването на Източното партньорство. Приносът на изследователите се състои в синтезиране на фактори, с които може да се анализира влиянието на дадена страна, използвайки предишни разработки на Хелен Уилямс и Джон Талберг. Копси и Поморска разделят факторите в две групи – такива, които са част от „суровата“ политическа сила, базираща се на броя на населението и БВП на страната – индикатори, трудно подлежащи на актуализация. В другата група те поставят фактори, върху които страната може в по-голяма степен да влияе, наречени променлива политическа сила. Последната включва силата на политическите предпочитания, които страната се стреми да прокара, умението да се създават съюзи с другите страни-членки, административния капацитет, убеждаващата защита (или представянето на конкретното предложение като такова от общоевропейски интерес), възприемчивостта на останалите страни-членки към конкретното предложение за промяна на политиката и вътрешната политическа сила на управляващото правителство [7].

АДАПТИРАНЕ НА АНАЛИТИЧНАТА РАМКА НА КОПСИ И ПОМОРСКА ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ ВЛИЯНИЕТО НА БЪЛГАРИЯ В ЕС

Въз основа на предварителен анализ може да се твърди, че в случая с България много от политическите предпочитания за промяна на европейските политики и решения в областта на външната политика не са толкова ясно изразени, сравнени например с политиката на Полша. За последната Източното партньорство е първостепенен и нескрит приоритет, за чието прокарване се работи целенасочено от няколко правителства [7,8].

При изследване влиянието на България във външната политика на ЕС всяко едно изследване трябва да започне от внимателен анализ на документи и изявления на политици какви са приоритетите, които България се опитва да прокара. При липсата на индикации за цялостна политика, за чието създаване се лобира интензивно, предмет на изследването трябва да бъде влиянието на страната в рамките на съществуващи политики или приносът ѝ към предложенията, идващи от други страни-членки. Така първата стъпка в случая на България е проучване на националната позиция на страната по отношение външнополитическите ѝ приоритети и изясняване па кои от тях страната работи за превръщането им в общоевропейски. Заради своята комплексност всичко това може да представлява отделно проучване.

В последваща стъпка с цел изясняване на влиянието на България може да се приложи аналитичната рамка на Копси и Поморска, дообогатена и модифицирана с приноси от други теоретични и практически изследвания. Особено интересни биха били изследвания, фокусиращи се върху новите страни-членки, към които спада и България.

Както вече беше аргументирано, основният изследователски метод при проучване на външната политика на ЕС и особено що се отнася до вземането на решения е провеждането на интервюта с участници, пряко въввлечени в процеса. Тук

е важно, обаче да не бъдат интервюирани само български политици, а външни наблюдатели – представители на други страни-членки (peer-review), анализатори, служители на европейските институции. Това ще позволи да се получи по-обективна картина и да се избегне опасността българските политици да представят себе си и страната в твърде добра светлина.

Не на последно място трябва да бъде предвидена възможността за актуализиране на аналитичната рамка в процеса на теренната работа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Опитът да се отвори „черната кутия“ на влиянието на България във външната политика на ЕС е важен по няколко причини. Подобно изследване би ни помогнало да добием по-пълна представа за своите възможности и силни/слаби страни от позицията на активна, отстояваща своите позиции и интереси държава-членка в ЕС. Поради конфиденциалността на срещите на външните министри в рамките на Съвета, предложеното изследване би допринесло за осветляване действията на българските политици и за намаляване на демократичния дефицит на ЕС.

В случая с България е малко вероятно да се изследва цялостно прокарване на политика, тъй като не са известни подобни амбиции на страната. Поради тази причина изследването ще се фокусира върху приноса на страната за промяната на вече съществуваща политика или допълненията към предложението, идващо от друга страна-членка.

В заключение, изследването на влиянието на България във външната политика на ЕС ще обогати теоретичните и методологични подходи за проучване на въпроса за влиянието на отделните държави в ЕС. Най-вече подобно изследване ще допринесе за развитието на сравнителните изследвания с фокус върху влиянието на новите страни-членки, които имат сходен опит в рамките на Съюза.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Катранджиев, В., Външната политика на Европейския Съюз. Военно издателство, 2011.

[2] в-к Капитал. Джордж Сорос: Популизмът е вграден в демокрацията. 15.06.2007 г. Извлечено на 14.10.2014 от http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2007/06/15/349935_djordj_soros_popu_lizmut_e_vgraden_v_demokraciata/

[3] в-к Дума. България засилва регионалното си влияние. 24.01.2014. Извлечено на 14.10.2014 от <http://duma.bg/node/70537>

[4] Europa website. Summaries of EU legislation. Common Foreign and Security Policy. Извлечено на 14.10.2014 от http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0025_en.htm

[5] Stie, A., Decision-Making Void of Democratic Qualities?. RECON Online Working Paper 2008/20. Извлечено на 14.10.2014 от <http://www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/AbstractRECONwp0820.html>

[6] Moravcsik, A., The Choice for Europe. Cornell University Press, New York, 1998. Извлечено на 14.10.2014 от <http://www.amazon.com/The-Choice-Europe-Maastricht-Political/dp/0801485096>

[7] Copsey, N., Pomorska, K., Poland's power and influence in the European Union: The case of its eastern policy. Comparative European Politics. Vol.8, 3, 2010, p. 304-326.

[8] Copsey, N., Pomorska, K., The influence of Newer Member States in the EU: the case of Poland and the Eastern Partnership. Europe-Asia Studies. Vol.66, 3, May 2014, p. 421-443.

[9] Moravcsik, A., Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. Journal of Common Market Studies. Volume 31, No. 4 December 1993. Извлечено на 14.10.2014 от <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:N1Cyg4IUpeEJ:www.eustudies.gr/wp-content/uploads/2012/03/Moravcsik-JCMS-1993.pdf+&cd=5&hl=bg&ct=clnk&gl=bg>

За контакти:

Докторант Светлана Кирова, катедра “Европеистика”, Русенски университет “Ангел Кънчев”, e-mail: skirova@uni-ruse.bg