
ЕС: КРИЗА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ИЛИ КРИЗА НА ЦЕННОСТИТЕ. ЗА ПОЛИТИЧЕСКОТО БЪДЕЩЕ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА

*Христо ГЕОРГИЕВ**

The article examines the causes for the crisis in the European union during the first quarter of the 21st century. The political, institutional, and value aspects of the crisis are considered, as well as the possible options for the future development of the organization.

През последните години Европейският съюз стана обект на критики, каквито не е понасял досега от времето на своето създаване. Те идват от крайното дясно и крайното ляво, преминават през центъра и приобщават все повече идеолози и представители дори и на класическите леви и дясно-центристки политически партии. Но дори и беглият поглед върху техните критики не показва изход от кризата, не показва как да се съхрани онова ценно в политиката, икономиката, демокрацията, на което несъмнено се радваха и продължават да се радват европейците, как то да бъде пренесено в един бъдещ европейски проект.

Критиките към ЕС имат важна негативна страна: веднъж променили европейското обществено мнение в посоката на скептицизъм спрямо европейския проект, тези ориентации няма бързо да се възстановят в посока на подкрепа за обединена Европа. Публикувано изследване на общественото мнение през май 2016 г. констатира, че в осем от държавите-членки на Съюза почти половината от населението подкрепя излизането на страната им от организацията.

Критиките – справедливи или несправедливи – изместват фундаменталния въпрос накъде отива ЕС: ще успее ли да се запази в сегашния си вид, ще се модифицира ли, за да оцелее, или ще се разпадне, каквото бъдеще му предрича хорът на неговите недоброжелатели, наричани за благозвучие „евроскептици“.

Настоящият научен доклад е опит за разкриване на тенденциите, които се крият зад бурната повърхност на хаотични и противоречиви действия и инициативи на европейските държави – членки на ЕС.

Тезата, която се защитава в настоящия научен доклад, е, че кризата на ЕС на настоящия етап е криза на неговата идентичност, постепенна ерозия на дълго изгражданата му досега идентичност и липса на нова, която да го замести. Кризата на ЕС бе стимулирана от икономическия колапс на някои държави членки, бежанската вълна, настъпващия тероризъм и други негативни тенденции, но в нейната основа стои формиращото се ново политическо уравнение на функциониране на организацията: възход и завоюване на влияние от нови националистически ориентирани партии и отслабване на ролята на традиционните европейски леви, десни и центристски партии.

* Авторът е професор, доктор, преподавател в Нов български университет – София.

КРИЗАТА НА ГЛОБАЛНИЯ СВЯТ И КРИЗАТА НА ГЛОБАЛНАТА ИНСТИТУЦИОНАЛНА СИСТЕМА НА СИГУРНОСТ

Днес, през първата четвърт на XXI век, изглежда, че светът е на границата на поносимост на рисковете и заплахите много повече, отколкото през предходни исторически периоди. Диапазонът на тези заплахи е неимоверно широк – от опасността от избухване на войни между държави и коалиции, мащабен международен тероризъм, непознатата бежанска вълна, много по-мащабна от Великото преселение на народите в началото на нашето хилядолетие, граждански и етнически войни, мащабен международен тероризъм, до насилие между хората и вътре в държавите. Съвременните комуникационни технологии ни направиха зрители на войните, конфликтите и насилието. Наслаждането на тези и още десетки други значими рискове и заплахи създаде представата за приближаващия апокалипсис, за трета световна война, която току-що е започнала или предстои в най-скоро време. Хората потърсиха обяснение за това непознато явление в древни и по-нови предсказания – от календара на маите през предсказанията на Нострадамус до по-нови гадатели, предсказатели и манипулатори. Дори и папата обяви началото на третата световна война.

Всички са убедени, че такова насилие в историята не е имало досега. Това само изглежда така. Ако са съществували съвременните информационни технологии по време на нашествието на татарите, завоевателните войни на империята на Ал. Македонски, войните на Римската империя, кръстоносните походи, завладяването на Америка, Първата и Втората световна война, по време на всичките, повече от 15 хиляди военни конфликта, които са съпровождали човечеството, насилието, което биха регистрирали, едва ли щеше да бъде по-малко мащабно от настоящото. Насилието, за съжаление, е съпровождало развитието на човечеството. Държавите са виждали в насилието средство, което е по-ефикасно и изгодно, отколкото търсенето на консенсус.

По-важен е въпросът да се ориентираме сега в кой отрязък от световното развитие се намираме сега. Всеки историк знае, че историята на човечеството е редуване на подреденост и хаос, на и стабилност и безпорядък, на спадове и растеж, на единение и разединение. Вън и независимо от желанието на държавите всяка световна политическа подредба в даден момент се срива, за да отстъпи място на друга.

В края на 80-те години се срива световният политически ред, основан на двуполюсната стабилност. Настъпиха дълбоки геополитически трусове и на изток, и на запад, които все още люлеят човечеството. Те бяха описани много добре от Зб. Бжежински в книгата му „Извън контрол. Глобалният безпорядък в навечерието на XXI век“. През 1990 тогавашният американски президент Дж. Буш обяви идването на новия световен ред. Но той не дойде нито през 90-те години, нито в началото на новия век. Няма я новата парадигма на равновесието повече от 25 години. Някои изследователи търсят причината за това в обстоятелството, че предходният модел падна без война, няма победители и победени, на които да се наложи този ред. Стана популярна теорията за управление на хаоса, открита от Едуард Лоренц, известна още като „ефектът на пеперудата“. Първият експеримент според някои изследователи са били държавите, обхванати от т.нар. „Арабска пролет“. Светът премина от двуполюсен към многополюсен модел, но кои и колко са полюсите, докъде се простират техните интереси вече 25 години, няма отговор. Така че най-краткият отговор на въпроса къде сме сега е: намираме се в период на разрушено световно равновесие и бавно изграждащо се ново равновесие. Времето дистанция между тези две състояния отваря нишата на проявление на хаоса. Това е настоящият период. Това далеч не означава, че държавите следва да останат беззащитни и безпомощни. Те предприемат или следва да предприемат управленски практики за излизане от хаоса, за връщане към равновесието.

Институционалната система на глобалната сигурност е тази, която най-първо усети кризата на глобалния свят.

Първият етап на тази криза беше през първата половина на 90-те години на миналия век. Институции и международни организации, създадени по времето на Студената война, поеха трудния път на трансформации, насочени към своето оцеляване в многополюсния свят. Първият етап на това приспособяване беше през първата половина на 90-те години на миналия век. Всяка от организациите, създадени по времето на Студената война, следваше да докаже полезността на своето съществуване в новите условия. Някои от организациите преминаха успешно този първи тест (НАТО, ЕС), други бяха пометени от историята (Организацията на Варшавски договор, СИВ), трети все още са в състояние на криза и търсене на място и мисия в новия свят (ООН, ОССЕ).

ЕС като че ли бе първата организация, която излезе от полето на съмненията и неопределеността, приемайки през 1992 г. мащабния за времето си проект, наречен „Договор за европейски съюз“ (ДЕС). С него на базата на натрупания политически опит и инерция организацията бе изведена от полето на активното и успешно икономическо сътрудничество в много по-несигурното поле на европейската и световната политика. Интензивното развитие на общите политики в сигурността и тяхното институционализиране утвърдиха организацията като алтернативната „мека сила“ в международните отношения.

В еуфорията от идеята за единна Европа като федерация дойде и студеният душ от провала на проекта за европейска конституция. Това вече беше се случвало през 50-те години. След успешното приемане на европейския проект за ЕОВС през 1951 г. политическата класа в Европа изпревари по-бавния и разумен ход на историята, като предложи създаването на Европейска отбранителна общност и Европейска политическа общност. Този провал на еврофедералистите им действаше отрезвяващо чак до началото на 90-те години.

ЕС КАТО УНИКАЛНА МЕЖДУНАРОДНА ОРГАНИЗАЦИЯ.

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПРОЕКТ КАТО БАЛАНС НА ФУНКЦИОНАЛИЗМА И ФЕДЕРАЛИЗМА

Едно от често използваните клишета при характеристиката на ЕС е, че той е организация *sui generis* (уникална, без аналог). Наистина не е възможно ЕС да се вмести в познати ни до момента категории, като вътрешна, външна или международна политика, от една страна, и от друга, не е възможно ЕС да бъде мислен като всички останали междудържавни организации, в които държавите са запазили напълно автономността на вземане на решения в горните области.

В цялото почти двувековно съществуване на международните организации досега няма такава организация, която по такъв начин да вплита междудържавното и националното начало при изграждането на организацията: една част от органите са станали символ на междудържавното начало (Европейски съвет, Съвет на министрите, Съд, Сметна палата); друга част черпят правомощията си пряко от народния вот (Европейски парламент, Европейска комисия). Наднационалното начало е по-плахо изразено при функционирането през периода на Европейската общност, засилва се след договора за Европейски съюз и включва нови области между държавите в Лисабонския договор.

Каквото и да е било развитието на европейския проект до 1993 г., то е било резултат от съчетанието на двете начала на изграждане на тази организация – федерализма и функционализма.

В основата на концепциите за федерална Европа се поставя тезата, че националните държави са вече елемент от миналото, тъй като в икономическо отношение те не са жизнеспособни, а проявите на национализъм водят до политически и военни конфликти. Детайлната разработка на това виждане, съдържашо се в трудовете на Алтиеро Спинели,

постепенно се утвърждава и придобива очертания в интеграционния процес в Западна Европа. Федерализмът разглежда интеграционното обединение по аналогия с федералната държава, т.е. на базата на етатистки модел. В първоначалния проект на Договора за Европейски съюз неофедералисткото влияние проличава в текста: „Договорът представлява нова стъпка в процеса, водещ постепенно към съюз с федерална цел“. Тази формулировка обаче не се запазва в окончателния текст на ДЕС, а впоследствие отпада и от окончателната редакция на проекта за Европейска конституция.

Функционализмът, чийто основоположник е британският политолог Дейвид Митрани, предлага създаването на нов тип международни организации, основани на функционален признак, които да имат по-продължителен и по-гъвкав живот, сравнени с класическите договори и обединения. С формирането на функционалните структури различията на национална основа ще стават все по-маловажни.

През различни периоди институционалните решения на функционирането на ЕС са повлияни от едно от двете виждания: създаването на ЕОВС и ЕО са плод на функционализма; превръщането на ЕО в Европейски съюз (1993) е надмощие на федерализма над господстващия дотогава функционализъм; връх, макар и неуспешен, на идеята за федерализъм е проектът за Европейска конституция; Лисабонският договор стана компромис на двете виждания. Което и да е от двете виждания да лежеше в институционалните решения на Европейския съюз, то бе плод на неизменния консенсус на доминиращите в Европа и структурите на ЕС християндемократически (народни) и социалистически (социалдемократически) партии, подкрепяни от малките либерални партии, които служеха като балансатор между големите партии. Сега, от висотата на отминалия етап, можем да констатираме, че Франция бе локомотивът на политическото преустройство на Европа, а Западна Германия стана двигателят на икономиката ѝ.

Консенсусът на алиансите на десните и ляво-центристките партии в Европа осигуряваше повече от 50 години стабилността и възходящото развитие на ЕС, но те започнаха да се пропукват в началото на 90-те години.

ПРОМЕНЕТЕ В ЕВРОПЕЙСКОТО ПОЛИТИЧЕСКО УРАВНЕНИЕ В КРАЯ НА ХХ И НАЧАЛОТО НА ХХІ ВЕК И ЕРОЗИЯТА НА ДОСЕГАШНИЯ ЕВРОПЕЙСКИЯ ПРОЕКТ. НОВОТО ЕВРОПЕЙСКО УРАВНЕНИЕ НА СИГУРНОСТТА

Още в началото на 90-те години трайното заселване на големи групи неевропейско население създаде нови рискове за сигурността на европейските градове, натовари допълнително социалните мрежи и промени радикално трудовия пазар на европейските държави. Към това следва да се добави нарастването на равнището на престъпността в тези държави, предизвикано пряко или косвено от имигрантските общности. Обществено недоволство стана почва за създаването на крайнодесни националистически и ксенофобски партии. Тези партии спечелиха първо в регионалните парламенти, утвърдиха се на равнище национални парламенти и скоро излязоха на европейската сцена.

Кризата в еврозоната, заплахите от фалити на някои държави – членки на Съюза, ислямският тероризъм, набиращата скорост миграционна вълна допълнително засилиха влиянието на тези партии и създадоха впечатлението за безпомощност на Съюза пред новите рискове и заплахи.

Излизането на крайнодесните партии на европейската политическа сцена първоначално бе посрещнато враждебно от класическите дясно- и ляво-центристки партии. При появата на евродепутати от австрийската „Партия на свободата“ на Йорг Хайгер в началото на 90-те години останалите евродепутати демонстративно напуснаха заседателните зали на парламента и комисиите. По подобен начин бяха посрещани в началото и представителите на крайнодясната „Форца Италия“ на Берлускони.

Постепенно обаче тези партии се превърнаха в част от общоевропейския консенсус, което стана чрез взаимни стъпки на сближаване и от двете страни – крайнодесните партии се отказаха от най-радикалните си идеи, смекчиха критиките си към европейските институции, а класическите европейски леви и десни партии възприеха част от идеите и програмите на тези партии.

Нов, но съществен сегмент от центробежните сили в ЕС станаха управляващите партии в Централна и Източна Европа – Унгария, Полша, Словения, Хърватска. Единственото, което спира тези партии от пълно политическо противопоставяне на Брюксел, е тяхната пряка зависимост в икономическото им развитие от средствата по европейските фондове и инвестициите, идващи от развитите западноевропейски държави.

Евросъпротива вече има из целия континент. Във Финландия бившата партия „Истински финландци“, а сега само „Финландци“, спечелила доверието на финландските избиратели с антимиграционна реторика, е втора политическа сила, която дори участва в правителството. В Швеция националистическата партия „Шведски демократи“ също е трета политическа сила. В Дания „Народната партия“ завърши втора на миналогодишните парламентарни избори, но не участва пряко в управлението. „Народната партия“ наскоро поиска в Дания да се проведе същия референдум като във Великобритания. Дания е втората държава след Обединеното кралство, която се ползва с най-много изключения от европейското законодателство.

Във Франция крайнодесният „Национален фронт“ под ръководството на Марин льо Пен е все по-стабилен на политическата сцена. Партията за малко да постигне нов рекорд в политическата си история на местните избори миналата година, след като на първия тур спечели близо 28 % от гласовете. На втория тур разумът надделя и партията отново се сви в обичайните си за последните години размери. Въпреки това тя е сериозна заплаха за президентските избори догодина. Дали и тогава разумът ще надделее, зависи от много фактори, най-важният от които ще бъде изходът от британския референдум и как ЕС ще реагира на него.

Германия има също участие в общия поход срещу ЕС. На регионалните избори през март евроскептичната партия „Алтернатива за Германия“ се класира в някои провинции дори втора. Бежанската криза се оказа мощен катализатор за политическия ѝ възход, което вече се вижда в действията на Берлин – започва прокарването на закони, които да ограничават достъпа на мигранти до социалната система и които заемат значително потвърда позиция спрямо интеграцията на бежанците.

Австрия беше на ръба на решението да има президент, излъчен от една от най-старите крайнодесни националистически партии в Европа – „Партията на свободата“, Чехия иницира референдум за излизане от ЕС, в Гърция крайнолявата партия „Сириза“ управлява с крайнодесните „Независими гърци“.

Решението от референдума на Великобритания да започне преговори за излизане от ЕС стимулира центробежните тенденции в организацията. Ключови събития за бъдещето на ЕС са резултатите от изборите в Германия, Франция и Холандия през 2017 г.

Като тактически ход десните партии успяват да заглушат крайните партии, но като се превръщат в тях, възприемайки най-важните им искания. Такъв е случаят в Унгария, където „Фидес“, за да се спаси от заплахата на „Йобик“, усвои тяхната идеология. Същото се случи и във Великобритания. Според доскорошния председател на ЕК Жозе Мануел Барозу няма разлика между консерваторите на Камерън и националистите на Фараж. Това са най-ярките примери, но тенденцията е повсеместна.

В Полша на власт се върна евроскептичната партия „Право и справедливост“, която още от първия си ден се противопостави на ЕК. В Хърватия също на власт дойде силно правителство със силен националистически уклон. В Сърбия на политическата сцена се завърнаха радикалите на Воислав Шешел.

Каква е политическата картина в ЕС през първата четвърт на XXI век:

- Трайно или доминиращо участие на крайнодесни, крайнолеви и алтернативни партии в управлението на големи или значими европейски държави и постоянно участие в управлението на ЕС.

- Управление или участие в управлението на националистически партии или политически партии с неясен профил в бившите комунистически държави – Унгария, Полша, Словакия, Хърватия, България.

- Все по-нарастваща численост на крайнодесните и крайнолевите партии в Европейския парламент и осезателно участие и дял във функционирането и вземането на решения в органите на ЕС.

- Нехомогенен Европейски съюз: силен политически център в Брюксел и дезинтегрираща се периферия.

- Политическите стълбове на ЕС вече са повече от два: алианс на десните партии, алианс на левите партии, на крайнодесните и националистически партии, на алтернативните партии, които не искат да бъдат причислени към класическите алианси („Сириза“), и евентуалното обединение на националистически консервативни партии в Източна Европа от рода на „Фидес“, „Право и справедливост“. Тенденцията е към изравняване на влиянието на тези стълбове.

Активирането на глобалния тероризъм, разрастващата се бежанска криза, връхлиташите ЕС една след друга икономически и финансови кризи, заплахите от фалити на държави създадоха условия за центробежни тенденции в ЕС, които не могат да бъдат овладени. Това допринесе до постепенно връщане към онова състояние на отношенията между държавите от ЕС, което може да бъде наречено „свещен егоизъм на нациите“.

Както е известно, този термин води началото си от произведенията на Николо Макиавели, минава през идеологията на италианския фашизъм (*sacro egoismo*) и става основополагащ принцип в теорията на политическия реализъм. „Свещеният егоизъм на нациите“ е този, който формира националните интереси и мотивира поведението на държавите според Школата на политическия реализъм.

Днес държавите, намиращи се в Съюза, все повече търсят индивидуалното, а не колективното решение – общата сигурност е изместена от „моята сигурност“, „свещеният егоизъм на нациите“ постепенно измества колективния инстинкт за вземане на решения. Външно всичко изглежда иначе: държавниците са в постоянна връзка и общуване, наднационалните институции на Съюза работят регулярно, но решенията все повече се изместват от плоскостта на общите решения на Съюза към решенията, удовлетворяващи националните интереси, ако и да са в ущърб на колективните (примерът с Великобритания, индивидуалните национални решения по бежанския проблем и др.). В днешния свят на неовладян хаос националният егоизъм заема все по-голямо място, измества, засега като изключения, общите действия, като заплашва в скоро бъдеще да бъде институционализиран в нов Европейски съюз на разхлабени политически, икономически и отбранителни връзки.

Оценката за баланса между общите интереси и действия и националният егоизъм е, че той все още не е тотално разрушен, все още центробежните и центростремителните сили в ЕС поддържат някакъв баланс.

ВАРИАНТИ ЗА БЪДЕЩОТО РАЗВИТИЕ НА ЕС. СТАГНАЦИЯ НА ПОЛИТИЧЕСКИЯ СЪЮЗ

Днес Европа се колебае между алтернативи, нито една от които не е достатъчно ясно изразена.

Едната алтернатива – „запазване на статуквото“ – утвърдените европейски политически семейства на десните и левите партии, обединени около ценностите на съвременния либерализъм, е да запазят ЕС в настоящия му вид. Тази алтернатива не отчита факта, че ако определени ценности и идеи не отговарят на променящия се свят, те трябва

да бъдат преосмислени и преформулирани като реални политики. Общото законодателство, общият пазар и общата парична единица не направиха единството на Съюза. Историята показва, че Съюзът е бил способен да преодолее кризите, когато са били зададени правилни краткосрочни и дългосрочни цели. Управлението на ЕС към настоящия момент (и от страна на междудържавните, и на наддържавните органи) е с мисленето, че се управлява успешна корпорация в нормална международна среда, без да се приема факта, че на Съюза е необходимо кризисно управление.

Другата алтернатива е тази на широката гама от противници на европейския икономически, политически и ценностен модел, наричани за благозвучие „евроскептици“, но по същество преобладаваща част от тях целят пълно отричане на досегашните политически и икономически устои на проекта и връщане към концепцията за егоизма на нациите като водещ мотив в европейските отношения. Въпреки нарастващото политическо влияние на тези политически партии в националните държави и органите на ЕС едва ли биха могли да реализират варианта за закриване на организацията. Прекалено тесни и трайни икономически и политически зависимости и интереси са изградени между държавите – членки на ЕС, и трудно могат да бъдат разкъсани. Вероятността от осъществяването на тази алтернатива е минимална – Европа е отишла твърде далеч напред, за да се върне към ерата на националните държави.

Третата и най-вероятна алтернатива е алтернативата, която може да бъде наречена „разумен егоизъм на нациите“, или вариант на рестрикции в организацията, забавяне на политическите интеграционни процеси, връщане към началата на междудържавните отношения, които са приемливи както за привържениците, така и за противниците на ЕС. Този вариант предполага значително снижаване на темповете на изграждане на политически съюз, връщане на държавите на част от суверенитета им в сферата на външните отношения, икономиката и финансите и сигурността, замразяване на процесите на разширение на ЕС, ревизия на съществуващите досега институционални форми на „засилено сътрудничество“ – еврозоната и шенгенската зона. Първите симптоми на тази алтернатива вече са налице. Възродените идеи за „Европа на две скорости“, за „Европа с център и периферия“, за спиране на по-нататъшното разширяване на Съюза не са нищо друго, освен симптоми на желание за по-голяма самостоятелност на групата на развитите държави, на диференциран подход към по-нататъшната икономическа и политическа интеграция, на съобразяване с нагласите на европейското обществено мнение и евроскептичните партии. Възраждането на тези концепции се посреща „на нож“ от новоприетите държави (вкл. и от България), но то е твърде вероятно като вариант на бъдещи реформи на организацията.

Шансовете да бъде запазен, но и реформиран ЕС, ще бъдат големи дотогава, докато институциите, съставляващи ядрото на организацията, не бъдат разрушени. На първо място сред тях поставям еврозоната. Каквито и да са критиките към ЕС, никой досега не е поискал излизане от нея, тъй като икономическите и социалните последици биха били изключително тежки. Да си спомним какви политически усилия и финансови ресурси се вложиха и продължават да се влагат за това Гърция да остане във валутния блок. Това, което свързва тези държави в икономиката, е много повече от онова, което ги разединява в политиката.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Способността на ЕС да запази постигнатото и да оцелява в кризи е поставена на изпитание. ЕС е достигнал точка, от която не може да продължи по същия начин, както досега. Това все повече се осъзнава и от върховете, и от „низините“. Европейският съюз има нужда от нови правила и преразпределение на компетенциите между органите на организацията, между националните държави и наднационалните власти. Реалистичната

оценка на реакцията на кризата от ръководителите на държавите членки, на наднационалните органи на ЕС е, че те основно „гасят пожари“. Затова е необходим открит дебат по въпроса за бъдещето на организацията – експертен, политически, ценностен, който да бъде в основата на проактивните действия на организацията.

Едва ли има нещо по-разумно в настоящия момент от свикването на междуправителствена конференция – изпитана форма на постигане на преговори на държавите от ЕС, за приемане на поправки към действащия Лисабонски договор. Това ще успокои евроскептичните настроения и ще даде възможност за спокойно договаряне на спорните въпроси по бъдещето на ЕС.