

## Може ли да *не* се разпадне Европейският съюз и как?

Публикуваме третата от серията статии на Стефан Попов, посветени на проблема за дезинтеграцията на политически тела. Първите две статии ([бр. 9 от 9 март 2012 г.](#) и [бр. 12 от 30 март 2012 г.](#)) анализираха колапса на две политически формации на XX век, Съветския съюз и Югославия. Третият текст е посветен на ЕС.

К

Всеки опит за пряк отговор на този въпрос се изправя пред затруднение, свързано с една принципна неопределеност: всъщност, съвсем не е очевидно за какво точно питаме. Затова се налага да направим стъпка назад и да се спрем на предварителния въпрос: “Какво, всъщност, би се разпаднало, ако се разпадне Европейският съюз?” Този въпрос, от своя страна, отвежда към множеството опити да бъде определен характерът на Съюза. Тези опити до днес не са дали достатъчно надежден отговор: **междудържавен договор, международна регионална организация, конфедерация, недовършена федерация, нов тип империя, постмодерно политически тяло** и т. н. В представителни документи, публикувани в сайтовете на Съюза, самата Европейска комисия, неговият изпълнителен орган, настоява той да се мисли като еволюираща федерална организация. Това твърдение, както ще покажа по-долу, е напълно неоснователно, подвеждащо и опасно. То е обяснимо в перспективата на чисто реторическата еволюция на Съюза, движена главно от бюрокрацията на самия Съюз, която се съблазнява от мисълта да получи статут на федерална администрация.

Тези и други определения, лансирани от различни автори най-вече в последните двайсет години, само подсказват, че въпросът не е тривиален и продължава да си търси отговор. Любопитно е, обаче, че приемането на дадена версия за характера на ЕС води до определен отговор за евентуален колапс, различен от приемане на друга. И тъй като очевидно въпросът за естеството на ЕС няма еднозначно ясно решение, прогнозите за бъдещето му също са белязани от неяснота и неопределеност.

В такава ситуация, моето убеждение е, че липсата на категорично определение трябва да се приеме като условие на бъдещи разсъждения, тоест, като постулат в строг смисъл. Постулатът е положение, което налага изисквания (от етимологията на латинското *postulare*), в случая изискването да се мисли, без въвеждане на конструкцията ЕС в предварително зададена дефиниционна рамка. Това е трудно изискване. Обикновеният здрав разум отказва да бъде въвлечан в обсъждане на бъдещето на нещо, за което нещо го уверяват, че не се знае какво точно е. Но и въпросът не е въпрос за здравия разум на всекидневието. По-конкретно, обаче, подобно изискване означава да се допусне, че определенията на Съюза не са зададени и втвърдени – каквито са по-скоро тези на една традиционна държавна форма – а еволюират така, както и защото еволюира самият Съюз. По-нататък това допускане означава, че ЕС е форма, която има вътрешна историчност и от състоянието му в даден момент не може еднозначно да се предвиди състоянието му в следващ момент.

Такава предпоставка е политически изключително здравословна: тя предупреждава да не се прибързва с големи и

рисковани политически решения (както стана с т. нар. Конституция на Европа или с разширяването на Евророната), които са базирани на също толкова прибързани представи и дефиниции, най-често генерирани в бюрократичните инерции на Съюза. Същевременно, смели решения за развитие на Съюза може и е неизбежно да се вземат, в противен случай той нямаше изобщо да възникне преди 60 години. Но при предпоставките за неопределеност и вътрешна историчност това означава да се съзнава и има предвид изначалната рисковост на всяко решение. Всяка решителна стъпка, която измества ЕС от дадено установено състояние, носи риск. Така рискът, от своя страна, се признава за съществен момент от естеството на тази безпрецедентна политическа форма. Тъкмо в този план ЕС е “рисково общество”: не защото други формации са по-малко рискови, а защото е форма, която предполага експлицитно мислене за рискове и изисква водене на политики по редукция на риск в най-широк смисъл. В решенията, които по-горе посочих като прибързани, мисленето за риска е подменено от едно суеверие на бюрократичната инерция: допускането, основно налагано от установената централна бюрокрация на ЕС, че Съюзът е достигнал в развитието си фаза, в която бъдещите му състояния са предвидими. Това е фазата на безвремие, за която всяка бюрокрация има вродена мечта. На практика, налагането на подобна фикция води до сериозни подмени: вместо, например, да се мисли в широката картина на разнообразните рискове и тяхната динамика, да се бърза с приемане на конституция, за каквато няма никакво основание.

### **Измерения на риска**

Въпросът за критика на Европейския съюз стана остро актуален с кризата на общата европейска валута, еврото. Тук критиката, обаче, ме интересува само в смисъла на европейската традиция на “критицизъм”: тя трябва да доведе до по-ясно схващане за характера и границите на феномена “Европейски съюз” като рискова формация. Повече яснота в този план трябва да подпомогне политиките по превенция на рисковете и на опазване на политическите, икономическите и социалните достойнства на тази уникална историческа конструкция.

С такава цел ще опиша един кръг особености на Съюза, които смятам, че носят сериозен риск за разграждането му. Тези рискове очертават нещо като негативна рамка на ЕС. Това е рамката на неговото неизбежно кризисно развитие, от която едно дръзко и отговорно лидерство трябва да го отклони.

### **Първичната задача**

Европейският съюз днес е някаква неопределена формация, белязана от отсъствие на първична задача, такава, която да определя генералната проектна рамка и посоката на неговото развитие.

През 1951 година всеки лидер на страна основателка на Европейските общности може да обясни какво точно предприема, ангажирайки се с интеграционен проект – съхранение на мира на континента. Същата яснота се запазва и през 1956 година, когато се прави първата стъпка в икономическата интеграция – общ пазар. Днес тази дефинитивна яснота е загубена и няма лидер, който да може да обясни какво е, как е, защо е Европейският съюз. Вместо това, има една неограничена експанзия на интеграционна реторика, в която политици, меди и граждани участват вдъхновено и безкритично.

Отсъствието на “първична задача” има едно съществено следствие във формата на дилема. От една страна, в такъв контекст става високо неопределено дали интеграционният процес решава специфичен проблем, какъв е този проблем, какви са необходимите мандати за решаването му, графици и пр., тоест, целият арсенал на една проектно-

политическа парадигма потъва в неяснота. От друга страна, ако се окаже, че такъв проблем няма, интеграционният проект става “безкраен” и отворен в бъдещето, по аналогия с проектите за националните държави, например. Това го прави високо експанзивен и агресивен, което влече риска постепенно и неосъзнато да влезе в конфликт с първичните носители на проекта – националните държави-членки.

### **Бюрократична експанзия**

В днешния си вид и развитие, Европейският съюз е конструкция, в която движеща сила все повече е бюрократичният разум.

Нямам предвид нормалната бюрокрация, характерна за всяка държавна или квази-държавна структура, свързана с усложнени процедури, многослойни структури, излишни нива на контрол и пр. Имам предвид нещо много по-широко и по-опасно. Същественят, ядреният бюрократизъм на ЕС се състои в нещо съвсем друго.

В процеса на еволюция на Съюза първоначалните структури, дефинирани чрез първичната си задача за съхраняване на мира и отговарящи в по-тесен смисъл на нея, се обособяват и стават самостоятелна политическа (не само административна) реалност. Особено след края на Студената война тяхното значение за интеграцията нараства до нива, които носят високи рискове. В ЕС се стигна до вреден ефект на “бюрократичното изпреварване”, при който мотор за развитието на самия Съюз стават не толкова държавите основателки, а породената от тях централизирана автономна бюрокрация. Това прави интеграцията самоцелна, може да се каже - “самоцелна” и с неизбежно неопределени цели. То обръща наопаки логиката на интеграционния процес и създава серия подвеждащи привидности: например, фикцията, че развитието на Съюза е напълно предвидимо и се свежда до ефективността при провеждане на политики по конкретни, в някакъв смисъл технологични въпроси. Голямата политика, големите избори, историческите решения за бъдещето се замъгляват и отстъпват място на всекидневната прагматика на бюрократичното действие.

### **Алиансовата политика**

Действителният върховен орган на Съюза е Европейският съвет, в който заседават и вземат решения държавни ръководители. Той има характер на алианс и действа като своеобразно “международно правителство”, с което надхвърля значително, макар с голяма степен на неизбежност, легитимните си права. Каквито и реторики да се разгъват за уникалната природа на ЕС, по същество Съветът е междудържавен орган, в който позицията и гласът на отделните членове е последна инстанция. Европейският съвет действа на алиансовия принцип на управление чрез конгреси, наложен през XIX век. При тази форма национални суверенитети формират обединения и се грижат за сигурността на средата. Обикновено самите те нямат стабилност и се влияят от породилите ги нетрайни фактори. Зад привидната нормативна издържаност, подобен алианс е скрит в Съвета за сигурност на ООН.

Европейският съвет, обаче, се различава от класическите алианси на XIX век главно по това, че не е насочен навън, а обратно, навътре, към решаване на собствени проблеми между страните участнички в него. Нещо повече: той е междудържавна структура, която договаря решения, засягащи вътрешния живот на отделните страни. Тази експанзия в пълномощията на Съвета е сама по себе си проблематична. Тя ще се артикулира в по-късните години на Съюза в изрази като “трансфер на суверенитет”. Проблемът, изразен пак в тази мека формулировка, е не дали, а доколко, в какви граници подобни “трансфери” са допустими. Както и дали и в какъв смисъл този процес е обратим: ако се

окаже необратим, това ще означава, че един международен алианс произвежда промени в държавите членки, за каквито по конституционни причини няма как да получи мандат.

### **Демократичен дефицит**

Степента на интеграция, която е достигната в Европейския съюз днес, няма съответствие в степента на легитимност на европейските структури. Институциите на Европейския съюз в никакъв случай и по никакъв начин не притежават необходимата, от гледна точка на овластяването си, демократична легитимност. Това се отнася в различна степен за Европейския съвет, Европейската комисия и Европейския парламент, не толкова за Европейския съд за правата и за други структури.

Европейският съвет решава на наддържавно ниво въпроси, които засягат гражданите на отделните страни, без да бъде контролиран по характерния за либерално-демократичните режими начин. Подобно е положението с Европейската комисия, формирана като свръхструктура с високи президентски правомощия, макар и да не е породена по характерния за такава езекутива начин, а именно пряк избор. А формалното учредяване на прекия избор ще отключи още по-големи проблеми. Европейският парламент е по замисъл и по дефиниция безпомощна институция, една куха структура. Тя повече олицетворява възможността с някаква институционална манипулация “народът” да бъде лишен от първичната си безусловна овластеност в рамките на класическата национална държава.

Въпросите, свързани с демократичния дефицит, са сред най-трудните, тъй като тяхното директно решение може да се получи в държавна, а не в междудържавна формация. От една страна, подобно решение е изключено, а от друга, интеграцията е стигнала до фази, в които дефицитът на демократичност става риск за Съюза.

### **Федералната идея**

Както федералистката идея, така и развитата около нея реторика са една от най-вредните политики в ЕС. На централна страница на ЕС може да се прочете, че Съюзът е изграден върху два допълващи се принципа – конфедерален и федерален. С времето конфедералният отпада, а федералният доминира. Но по “особен” начин поради известна съпротива на традиционните национални държави да се откажат от анахронизма на суверенитета си.

По-голяма нелепост не може да бъде изказана, но в този си вид тя представя ЕС официално, на страницата на Комисията. Идеята, че ЕС е федерация или скоро ще стане такава, е развита и налагана от самата европейска бюрокрация. В защитата на тази идея централните институции на ЕС отиват твърде далеч в неконтролираната реторика на федералисткия проект, която впоследствие навлиза обратно в националните публични пространства.

Разбира се, последното нещо, което е ЕС, е федерална формация. Тя никога не е била и никога няма да стане. А подхвърлянията, че ЕС е засега “непълна”, но постепенно ставаща федерация, се дължат само на непълните знания за федерация на безотговорни лица, склонни да повтарят клишетата на Брюксел. Федерацията е силен вариант на политическо единство, зад което стои “ние, народът”, а не множество държави, обвързани с типични междудържавни договори. Преход от “ние, държавите” към “ние, народът” нито е заложен в основни документи на Съюза, нито е реалистичен проект, нито изобщо е концептуално възможен сценарий. С неслучайното изключение на Великобритания, повече от десетилетие федералната тяга се упражнява по наивен и примитивен начин, който само поражда рискове за обратното движение, подхранва националистическите партии, в крайна сметка - подпомага

тенденциите към разпад.

### **Парадокс на суверенитета**

Политиките към централизация на ЕС са основани на концептуално невалидни и силно подвеждащи възгледи за суверенитета. Защитниците на централизацията, на “повече Европа”, на федералистките идеи и тенденции лансират и прилагат в аргументите си невалидно понятие за суверенитет. Напоследък Хавиер Солана изрази пак категорично становище за ускорена интеграция, обосновано с критика срещу класическите идеи за неделимост на суверенитета. В есето си той настоява, че, в действителност, всяко международно договаряне е трансфер на суверенитет.

Драматизацията по този въпрос е напълно излишна: никой, никога, никъде не би твърдял, че суверенитетът на практика, емпирично е неделим; всъщност, на практика, емпирично няма изобщо неделими неща. Идеята за свръхинстанцията на суверенитета, а оттам и неговата неделимост, е метафизическа метафора, която няма място във всекидневното водене на международна политика. Този въпрос масово не се разбира, поради което действащи политици с недостатъчна теоретична подготовка правят реторически манипулации с него. Институции на Европейския съюз си затварят очите пред факта, че суверенитетът е капацитет за самоуправление и съответната отговорност, чието отсъствие има критични следствия при т. нар. “провалени държави”.

По-лошо, обаче, е положението с федералисткия аргумент. С две думи, той настоява за максимален трансфер на суверенитет към – въобразяемата – федерална шапка, като се позовава на анахронизма на националния суверенитет в нашето съвремие. Дали и доколко има такъв анахронизъм, е по-сложен въпрос. Особеното е, че с такъв аргумент се обосновава не друго, а идеята за една (фикционална) европейска свръхдържава, конституционно организирана като федерация. Парадоксът е в това, че федерацията е също тип национална държава. Така решение на проблемите на националната държава и нейния анахронизъм се търси в една от нейните форми – федерацията. Това търсене, както и прибързаното централизирано рушене на националните суверенитети, има експлозивен потенциал.

### **Конституцията на Европа**

Идеята за Конституция на Европа е идея за конституция без основното условие за една конституция - в класически вариант “народ”, днес единна публична сфера. Конституцията на Европа бе изпратена завинаги в историята като невъзможен, нелегитимен и дори неуместен проект. В него най-силно е отразена границата, до която може да стигне неограничената експанзия на едно общо административно право и на съответното самозабравило се бюрократично въображение. От наслагване на разнообразни междудържавни договорености се получава невъзможен за разбиране от непрофесионалист комплекс от правни инструменти (към 100 000 страници “право на общността”). И неговото усложняване, съчетано с наивни възгледи по конституционно право, оформя идеята за конституция. Това би било конституция без конституционен акт, без онзи уникален и непредвидим момент в живота на една общност, в който тя “се оказва” зряла да поеме воденето на общите си дела в свои ръце. Конституционният акт неизменно, по дефиниция предполага този момент на прекъснатост в живота на локални общности, които се оказват членове на по-голяма национална общност.

Такава трансформация, която в Европа има значение на национално обединение, няма как да се получи с ЕС. Самият ЕС, макар бюрократично центриран, всъщност е агрегат от договори. Еволюцията на такъв агрегат не може да породи нито “народ”, нито обща публична сфера. Тъкмо обратното, класическото “народ” и съвременното “публично

комуникационно пространство” са условия на конституцията, а не нейни продукти. Двете условия може взаимно да си влияят и засилват в пределите на националната държава поради нейните унификационни политики. Но подобна унификация нито е мислимо да се предполага в ЕС, нито трябва да се цели, тъй като ще има смисъл на антиутопия. По тази причина и печалният опит за конституция прибягна до употребата на оксиморона “конституционен договор”, който нито е договор, нито е конституция.

### **Разширяването**

Разширяването на ЕС следва погрешен елитарно-федералистки принцип и не отговаря на характера на Съюза като политическа конструкция. В отделните фази на разширяване на Европейската общност и Европейския съюз действат променящи се критерии за членство. След 1990 година идеята за разширяване постепенно се формира като мащабен политически проект за обединена Европа. В това няма нищо необикновено, тъй като разпадът на съветския блок поставя въпрос от епохално значение – каква ще бъде съдбата на цяла Източна Европа в глобалното разпределение на сили. В този смисъл, разширяването на НАТО на изток се налага като избор във Вашингтон, преодолявайки съпротивата на по-консервативни и скептични кръгове. Разширяването на ЕС следва с неизбежност това голямо политическо решение. Ситуацията напомня създаването на Европейската общност през 1951 година, за което НАТО е съществено условие.

След разграждането на двуполусния глобален ред, приемането на новите членове от Източна Европа става по ускорен начин, за да се изпълни стратегическият избор за обединение на континента. По тази причина и страни от Балканите, като България и Румъния, стават членки, без действително да отговарят на критериите за членство. Особено тежка е ситуацията в тези страни в цялата сфера на вътрешен ред и сигурност. Проблемът, обаче, не е в преждевременното приемане на неподготвени страни. Тъкмо обратното. Стандартите за членство постепенно се втвърдяват. Формира се един вид клуб на основни членове, в който се приемат страни, отговарящи на много по-строги критерии, отколкото критериите за приетите балкански страни. Тази проста идея за присъединяване, обаче, е проблематична. Тя допълнително утвърждава централизирането на Съюза; усилва внушението за квази-федералното ядро; прави основателни съмненията, че разширението, противно на заявената природа на Съюза, е геополитически обусловено и пр. Така строгите критерии, които не бяха дотам строги за България и Румъния, се оказаха твърде строги – строги до изключване – за страна като Турция. Тази промяна показва как първоначалната идея за интеграция, водена от превантивни, негативни, риск-контролиращи цели, е подменена до неузнаваемост от една идея за ядро, периферия и зони на изключеност. Такава политика дългосрочно не може да бъде поддържана. Но и в момента тя засилва рисковете динамичната природа на Съюза да бъде подменяна.

### **Външната политика**

Идеята за обща външна политика на ЕС е обречена да се развие до равнището на административна абстракция. Общата външна политика е една от големите идеи след Договора от Маастрихт, 1993 година. Към днешния момент тя е създавала няколко институции, сред които най-съществените са Върховният представител на Съюза и Службата за външни действия, която има характер на министерство. Въпреки това административно набъбване, шансът да бъде изградена обща външна политика не просто е минимален, а е концептуално отсъстващ. В този смисъл, всички оплаквания, че ЕС няма обща външна политика по един или друг въпрос, са напразни и ненужни.

Разбира се, ЕС може да развие общи действия в области, в които има съвпадение на стратегически интереси между страните, особено големите държави в него. Но, както показват множество примери в последно време, при възникване на разнообразие от особени ситуации, големите сили в Съюза действат в съответствие с националния си интерес. Така стана по отношение на войната в Ирак, на Либия, на Близкия изток изобщо, на Израел и Иран и т. н. Разделенията са особено видими в критични ситуации, в които наличието на обща съюзна политика остава в сила само за лишените от влияние малки страни, главно в Източна Европа.

Големият тест за една обща външна политика не са акции от хуманитарно естество или кампании в защита на човешките права, а фундаменталните въпроси на международния ред – мирът и войната. В този план, самата представа за обща външна политика е принципно утопична. Всъщност, воденето на единна обща външна политика е израз на суверенитета в максимална степен: ако такава политика има, това би означавало, че ЕС е станал федерация. Но подобна перспектива няма, поради което целият проект за обща външна политика е обречен да се осъществява като административна фигура – министерства, мисии и пр. – без действителна политическа основа.

### **Парадокс на неопределеността**

Европейският съюз не се нуждае от традиционни, втвърдени определения. Те са фактор за политически недоразумения. Това е друго измерение на бюрократизирания манталитет на централните институции на Съюза – повишените нива на тревожност от липса на ясни категориални определения и дефиниции, които да отговарят недвусмислено на въпроса - какво всъщност е Европейският съюз.

Дори зададеният по категоричен – и драматичен – начин въпрос “Ще се разпадне ли ЕС?” предполага, че той е формация, която подлежи на разпадане по подобие на Съветския съюз или на Югославия. Това, разбира се, е недоразумение. Въпреки това, днес сме свидетели на международно-публичен дебат за възможен колапс, в който на ЕС се гледа като на вид държавна формация. Тази “категориална грешка” е неизбежен резултат на десетилетия водена по инерция, а в последните 20 години - целенасочено засилена политика, внушаваща, че Съюзът се осъществява като особен тип държавност. В тази традиция на грешни внушения се нареждат първоначалните за Общността метафори за федерирането, но и по-късните идеи за конституция, обща валута, обща централна банка, обща външна политика и пр. Факторите, поддържащи този реторически контекст, са много. В него именно възниква и тревогата, че липсват категориални определения на Съюза, аналогични на националната държава.

Всъщност, Европейският съюз е дори далеч от конфедерация и представлява отворен флуиден корпус от междудържавни споразумения. Тяхното наслагване, интензитетът, с който се приемат, формирането на автономни централни институции и пр. не променят фундаменталното положение, че става дума за гъвкав комплекс от отношения. Съвсем нормално би било вътре в големите предели на Съюза да се формират и различни общности около различни договорености, както е общата валута, Шенген и пр.

Но срещу тази флуидност упорито работят както централните европейски бюрокрации, така и национални политици. Така се формира и извънредно особеният европопулизъм на етатистката яснота. Парадоксът е в това, че най-интересната и перспективна страна на ЕС – неговата флуидност и неопределеност – се изживяват като дефицит на яснота. Този дефицит се преодолява фиктивно с реторика, която взема за отправна точка преодоляването в процеса на интеграция суверенитети.

## Заклучение

Можем да обобщим резултата на това разсъждение през идеята за риска, разбрана в широк политически план. За застрахователя рисковете са свързани с премии, полици и заплашане на щети. Такава идея няма отношение към исторически формирани политически тела; дори някой да издава застрахователни полици за тях, след разпадането им няма кой да бъде обезщетен. Политическите рискове имат смисъл само като обекти на превантивни политики по редукция и управление.

В политическа перспектива мисленето през рискове води до следния отговор на водещия въпрос: ЕС няма да се разпадне, ако не се допуска той да се превърне в нещо, което подлежи на разпадане.

Такъв отговор съдържа подозрителна тавтология. Но при по-внимателно вглеждане се разбира, че тя е привидна. Като политическа форма, Съюзът живее в разнообразни изкушения, групирани по-горе условно в десет измерения на дефицита. Наричам ги “изкушения”, защото са свързани с естествени стремежи, характерни за политическото тяло. Това най-вече са стремежите към завършеност, в които централен е стремежът към статична държавна форма, към федерация. Това “влечение” се поддържа най-мощно и устойчиво от генерираната в развитието на Съюза централна бюрокрация; не толкова от бюрокрацията като неизбежни административни тела, колкото като определен манталитет, който се простира далеч отвъд тези административни структури.

Имено тези “изкушения”, “влечения”, “стремежи” трябва да бъдат овладявани или постоянно модерирани, при това през съзнателно/рационално водени политики. Такава препоръка означава на тях да се гледа като на рискове за съществуването на Съюза. Веднъж видени като рискове, те поставят две полярни изисквания: от една страна, забрана да се допуска, че могат да бъдат сведени до нула, ликвидирани; а от друга, забрана да бъдат оставени сами на себе си, сякаш са природни процеси. В този смисъл трябва да се разбира и тавтологичното наглед твърдение за избягване на разпад на ЕС. Съюзът трябва да развива политики за превенция на собствената си дезинтеграция. За разлика от империите от съветския и югославския случай, ЕС е изначално екипиран с високия рефлексивен капацитет на европейската модерност и нейната философия. В късната модерност, в която живеем днес, тези рефлексивни способности предполагат просветено обръщане към себе си и проява на грижа за саморазрушителните тенденции, на които сам си неизбежен носител.

А България? България е встрани от този дебат. Тя се държи като кандидат-член на ЕС. Изглежда би се държала така, дори и ЕС да се разгради. Все пак, какво би станало с България при този черен сценарий? Надхвърляйки рамката на тази статия, бих казал, че при колапс на ЕС, България ще се криминализира цялостно. Но не в смисъл, че равнището на престъпност ще нарасне, а в смисъл, че границата между престъпно и легално ще се размие. Като някои от съседите си, България също има доказана липса на капацитет да се самоуправлява. В момента ЕС е в ролята си на надзорен съвет над тази деликатна граница. Нейната яснота трудно се удържа, но все пак се правят усилия. Мотивът за подобни усилия ще си отиде заедно с ЕС.

Стефан Попов