



Ресурсен център Европа



С подкрепата на
програма "Еразъм+"
на Европейския съюз



14 ноември 2020

СТРАТЕГИЧЕСКАТА АВТОНОМИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

STRATEGIC AUTONOMY OF THE EUROPEAN UNION

проф. д-р ИНГРИД ШИКОВА,
Катедра „Европеистика“,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

The strategic autonomy of the European Union is a political concept. It first appeared in the field of EU foreign policy and specifically in the field of defense and security. The crisis caused by Covid-19 has shown that global economic dependencies also involve serious risks to the security and well-being of European citizens.

„Ние не сме наивни свободни търговци.

Европа винаги трябва да защитава своите стратегически интереси.“

Жан-Клод Юнкер¹

В сложната обстановка, в която Европейският съюз (ЕС) изживява тежки здравни, социални и икономически проблеми, логично е да си задаваме въпроса **ще се промени ли нещо след кризата, предизвикана от Ковид-19**. Как ще изглежда животът ни? Ще се промени ли Европейският съюз? Ще се промени ли светът?

Непредвидените обстоятелства и събития са способни да разколебаят дори и най-решителните лидери. Недостигът на медицинско оборудване и предпазни средства в ранните периода на кризата постави на изпитание солидарността между държавите членки и още веднъж доказа зависимостта на ЕС от вноса на важни стоки от трети страни и особено от Китай. Според Фармацевтичния комитет на Европейския съюз 90% от активните фармацевтични съставки за генерични лекарства се доставят от Индия и Китай.²

След първите объркани и хаотични действия, европейските лидери бързо осъзнаха необходимостта от единство, солидарност и съвместни, целенасочени усилия за справяне с неблагоприятните последици от кризата и за възстановяване на икономиката. Въпреки големите трудности и предизвикателства, това което се случва може да доведе и до редица положителни промени, стига да бъдат да извлечени поуки от тази пандемия.

Един от важните резултати от кризата, предизвикана от Ковид-19, е ускоряване на съществуващата тенденция в Европейския съюз за постигане на „стратегическа автономия“ Вече е ясно, че стратегическата автономия се превръща във важен елемент на усилията за възстановяване. Нещо повече – председателят на Европейския съвет Шарл Мишел в своята реч **„Стратегическа автономия за Европа – целта на нашето поколение“**, произнесена на 28

¹ State of the Union Speech of Jean-Claude Juncker, 2017, European Commission, Brussels, 13 September 2017.

² Financial Times, 20 April 2020

септември 2020 г. пред мозъчния тръст „Брюгел“ посочи, че „ефективната стратегическа автономия е кредето, което ни обединява, за да определяме съдбата си и да имаме положително въздействие върху света“.³ Желанието за стратегическа автономия на Европейския съюз е очевидно както от дебатите на най-високо политическо ниво, така и от академичните анализи. Тези дебати и анализи показват, че все още няма единно разбиране за същността на стратегическата автономия, а това поражда както надежди, така и страхове.

Стратегическата автономия на Европейския съюз е политическа концепция. Тя се появи първоначално в областта на външната политика на ЕС и конкретно в областта на отбраната и сигурността⁴. Кризата, предизвикана от Ковид-19 показва, че и глобалните икономическите зависимости включват сериозни рискове за сигурността и благосъстоянието на европейските граждани. Съществува, например, риск от „интелектуално ограбване“ при изкупуване на европейски фирми от чуждестранни компании и Европейският съюз трябва да гарантира своята икономическа сигурност като защити високотехнологичните си предприятия.

Постепенно обхватът на стратегическата автономия се разшири и понастоящем тя обхваща най-малко три области: икономика (включително енергетика), технологии, сигурност и отбрана. Настоящият анализ е съсредоточен върху стратегическата икономическа автономия, която се превръща във все по-голяма необходимост за ЕС.

Но какво всъщност да разбираме под „стратегическа автономия“, при положение, че няма ясна и общоприета дефиниция. Проучване на Изследователската служба на Европейския парламент определя стратегическата автономия на ЕС като способността да действа автономно, както и да избира кога и в коя област да действа с партньори. Способността да се действа автономно

³ 'Strategic autonomy for Europe - the aim of our generation' - speech by President Charles Michel to the Bruegel think tank, Speech 603/20 28/09/2020, Council of the EU

⁴ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016

предполага както способността да се вземат решения, така и да се прилагат решения по автономен начин.⁵

В цитираното проучване е подчертано, че стратегическата автономия не е свързана със самозадоволяване, а със средства и инструменти за намаляване на външните зависимости в области, които се считат за стратегически и в които зависимостите могат да компрометират автономията, като същевременно Европейският съюз продължава да си сътрудничи с партньори на многостранна основа.

Важен елемент за разбирането на стратегическата автономия е, схващането, че тя не се отнася само до политиката за сигурност и отбрана, от която произхожда, а **обхваща всички области на политиките на ЕС със стратегическо значение** – като пример може да бъде посочена необходимостта от засилване на продоволствената сигурност на Европейския съюз. Европейският комисар по земеделието Януш Войчеховски твърди, че един от основните уроци от Ковид кризата е, че ЕС трябва да намали зависимостта от вносни храни: „Трябва да разполагаме със собствена храна, произведена на нашите ниви, от нашите собствени земеделски производители и трябва да се грижим по-добре за местните пазари, да съкратим веригите за доставки“. Френският президент Еманюел Макрон призова да бъде използвана кризата за насърчаване на „индустриалния суверенитет“ на Европейския съюз, а комисарят по вътрешния пазар Тиери Бретон, заяви, че „глобализацията е отишла твърде далеч“.

Защо постигането на общо разбиране за същността на стратегическата автономия като общ проект на ЕС е изключително важно? Основни предпоставки за осъществяване на действителна стратегическа автономия са наличие на обща политическата воля, на обща визия за нейното постигане и на способност за предприемане на конкретни действия. В своя стратегически документ за отношенията с Китай от 2019 г., ЕС посочва, че възнамерява да засили своята икономическа и индустриална политика „с силни европейски играчи, около стратегически вериги за създаване на стойност“, които са ключови за „индустриалната конкурентоспособност на ЕС и стратегическата

⁵ Suzana Anghel, Beatrix Immenkamp, Elena Lazarou, Jérôme Leon Saulnier, Alex Benjamin Wilson On the path to 'strategic autonomy' The EU in an evolving geopolitical environment, European Parliamentary Research Service September 2020

автономия“.⁶ След разгорещени дискусии, в заключенията на Европейския съвет в началото на октомври 2020 г. се посочва, че „стратегическата автономия“ е „ключова цел“ на ЕС, като същевременно „поддържа отворена икономика“.⁷

И ако държавите членки имат консенсус по въпроса, че Европейският съюз се нуждае от стратегическа автономия, то възгледите за нейната същност и за инструментите за нейното осъществяване са твърде различни. Тези различия затрудняват изграждането на общ подход на ниво Европейски съюз, а тяхното преодоляване е необходимо условие за постигане на желания резултат. Както отбелязва влиятелният „Politico“, „Европа иска стратегическа автономия, но тя просто трябва да реши какво означава това“.⁸

За Европейската комисия стратегическата автономия обхваща набор от по-силни средства за търговска защита (например, пограничен въглероден данък, проследяване на предоставянето на държавни субсидии при вноса на стоки от трети страни) и стимули за увеличаване на независимостта на промишлеността на ЕС от доставките на компоненти от трети страни (например, диверсификация на доставките, складиране и осигуряване на запаси, съкращаване на веригите за доставки, увеличаване на производството на територията на ЕС). Като част от инструментите за постигане на стратегическа автономия, Европейската комисия подготвя предложения за нов подход към търговията, преразглеждане на индустриалната стратегия и реформа на политиката за защита на конкуренцията.

Подходът на Европейската комисия за постигане на стратегическа автономия не се приема еднозначно от държавите-членки на ЕС. И това е съвсем естествено. Когато се обсъждат търговски въпроси, обичайно се оформят два големи лагера – на страните, които искат повече защитни мерки в търговията, и на тези, които са конкурентоспособни на световния пазар и предпочитат свободната търговия, страхувайки се, че при налагане на протекционистични бариери от страна на ЕС, търговските им партньори ще предприемат ответни мерки. Подобна е ситуацията и по отношение на постигането на стратегическа автономия. Някои от държавите членки подкрепят силно подхода на Комисията и

⁶ EU-China – A strategic outlook, Strasbourg, 12.3.2019, JOIN(2019) 5 final

⁷ Special meeting of the European Council (1 and 2 October 2020) – Conclusions, CO EUR 10 CONCL 6

⁸ <https://www.politico.eu/article/europe-trade-wants-strategic-autonomy-decide-what-means/>

го свързват с възможността за развитие на европейската индустрия, за насърчаване създаването на икономически "шампиони"- европейски компании, способни да се състезават на световните пазари. За други държави, този подход е заплаха за европейската отвореност към свободна търговия и за малките и средни предприятия.

Франция е страната, която категорично покрепя подхода към стратегическата автономия на ЕС и силно настоява за нейното постигане. Според френския президент Еманюел Макрон „европейската стратегическа автономия е концепция, за която Франция настоява почти три години, а тя означава постигането на нашия суверенитет, способността ни да намалим зависимостта си спрямо останалия свят, да укрепим нашите производствени компании.“⁹ Германия сближи своите виждания за стратегическата автономия с тези на Франция, главно вследствие на събитията по време на Ковид кризата. Тя настоява за модернизиране на политиката за защита на конкуренцията и създаване на глобални икономически играчи, които да се конкурират успешно в глобален мащаб, включително и за постигане на автономия в дигиталния сектор.

Други държави членки на ЕС имат повече страхове, отколкото надежди, свързани с подхода към стратегическата автономия. Коалиция от 19 държави членки¹⁰, които нарекоха себе си „приятели на единния пазар“ се страхуват, че стимулите за по-голяма автономия на ЕС, ще подкрепят преди всичко френско-германската индустрия, което ще повиши икономическата сила на тези две държави и техните фирми, за сметка на по-малките икономики. Съществуват опасения, че създаването на икономически „шампиони“ ще се отрази негативно на малките и средни предприятия, а в някои от инструментите виждат прикрит протекционизъм. Не трябва да се пропуска фактът, че търговията е от особено значение за малките и средни предприятия, които осъществяват 87% от целия износ на ЕС.¹¹

⁹ Emmanuel Macron: «Renforcer notre autonomie stratégique», Figaro, <https://video.lefigaro.fr/figaro/video/emmanuel-macron-renforcer-notre-autonomie-strategique/6151652923001/>

¹⁰ Групата „Приятелите на единния пазар“ включва Швеция, Дания, Финландия, Естония, Литва, Латвия, Австрия, Белгия, Нидерландия, Люксембург, Хърватия, Чехия, Ирландия, Малта, Португалия, Полша, Словения, Словакия и Испания.

¹¹ По данни на Европейската комисия

За да отговори на тези страхове и да сближи позициите, Европейската комисия въведе понятието „отворена стратегическа автономия“ – постигане на ползите от отвореността на европейската икономика за бизнеса, работната сила и потребителите, като същевременно ги предпазва от нелоялни практики и изгражда устойчивост, която да направи ЕС по-добре подготвен за бъдещи предизвикателства.¹² С други думи, моделът на „отворена стратегическа автономия“ се изразява в укрепване на способността на ЕС да преследва собствените си интереси независимо и категорично, като същевременно продължава да работи с партньори от целия свят. Но независимо от добавянето на думата „отворена“, за да се подчертае, че не става въпрос за автархия или протекционистично затваряне, словосъчетанието отворена автономия звучи почти като оксиморон. Не би ли било по-подходящо да бъде наречена „умна (smart) стратегическа автономия“, която да се основава на модел, осигуряващ необходимата стратегическа независимост в баланс с ползотворно сътрудничество.

Стратегическата автономия предполага активна иновационна политика, развитие на икономиката на знанието, подобряване на организацията на европейските научни изследвания. Има необходимост от създаване на предприемачески дух, на способности за поемане на риск и за бързо адаптиране към променящия се свят. Много важно е и постигането на дигитална автономия на ЕС, който в момента е зависим от цифрови платформи на трети страни и обща позиция по отношения на изкуствения интелект и неговото приложение в европейската икономика. Завършването на единния цифров пазар също е една от важните задачи на Европейския съюз.

Друг важен инструмент за постигане на стратегическа автономия е общата търговска политика на Европейския съюз. Външната търговия със стоки и услуги представлява 35% от brutния вътрешен продукт на Съюза, а едно от всеки 7 работни места в него зависи от износа. Европейската комисия води търговските преговори от името на държавите членки, които ѝ предоставят съответния мандат, а в Световната търговска организация (СТО) Европейският съюз наистина говори с един глас. Това обаче не означава, че търговската политика не поражда

¹² A renewed trade policy for a stronger Europe, Consultation Note, 16 June 2020, European Commission

спорове и противоречия. До голяма степен тези спорове произтичат от екзистенциалния въпрос: протекционизъм или либерализъм? Или нещо по средата? Как да бъде защитена свободната търговия, без да се проявява наивност, че всички ще следват едни и същи правила?

Тенденцията за нарастване на протекционизма и увеличаване на търговските конфликти в глобален мащаб през последните години поставя изпитания пред търговската политика на Европейския съюз. Все повече държави приемат протекционистични мерки, за да защитават националната си икономика. Разпространява се т.нар. политика „направено тук, а не в света“. Историята доказва, че третият закон на Нютон¹³ действа с пълна сила и в международните икономически отношения. Обичайно едностранните протекционистични действия водят до ответни противодействия, а създаването на атмосфера на „отмъщение“ може да има непредвидими последствия.

Оказва се, че разрешаването на дилемата „протекционизъм или свободна търговия“ в XXI век е много по-трудно, отколкото в миналото. Както бе посочено по-горе, изкушението за протекционистична търговска политика в съвременните условия става все по-голямо. Европейският съюз също е изправен пред това изкушение и трябва да се опита да осигури стратегическа автономия без да навлиза в спиралата на протекционизма. Издигнатият от президента на Франция Еманюел Макрон девиз „Европа, която защитава“ се отнася и за общата търговската политика на ЕС. По думите на председателя на Европейската комисия (2014 г. – 2019 г.) Жан-Клод Юнкер „Европа е за свободна и честна търговия, но ние не сме наивни свободни търговци“.¹⁴ Всъщност именно по време на мандата на Комисията „Юнкер“ започна сериозна трансформация на търговската политика на Европейския съюз, както под натиска на силното напрежение между големите търговски сили, така и под влияние на общественото мнение относно ролята на търговските споразумения и тяхното въздействие върху европейската икономика и загубата на работни места. На практика се появи още един актьор, оказващ влияние върху търговската политика, в лицето на гражданското общество, което

¹³ Третият закон на Нютон гласи: „Всяко действие има равно по големина и противоположно по посока противодействие“.

¹⁴ EU trade defence: stronger and more effective rules enter into force Brussels. European Commission, Press release 7 June 2018.

се обявява в защита на националната икономика. Някои действия в тази посока вече са факт – например допълнително засилване на антидъмпинговите инструменти, които трябва да възпират и да се противопоставят по-ефективно на нелоялната конкуренция, както и съгласуването на европейски инструмент за контрол на чуждестранните инвестиции в Европейския съюз с цел да се защитят европейските интереси в стратегически сектори.

В съвременните сложни условия намирането на баланса в действията към стратегическата автономия, който да осигури на Съюза стабилни позиции, е предпоставка за икономическа независимост и просперитет, както и за заздравяване на позициите му на важен играч в международните икономически отношения. Моделът на отворена стратегическа автономия на ЕС е важен както за осигуряване на достъп до пазари и насърчаване на устойчивото развитие, така и за поддържане на отворен, основан на правила световен ред за търговия и инвестиции. В този смисъл той трябва да намери разумния баланс между търговско-икономическите интереси, от една страна, и осигуряването на социална справедливост, спазване на високи трудови и екологични стандарти, опазване на здравето, зачитане на човешките права, от друга. Постигането на баланс в съвременните условия е сериозно предизвикателство, с което Европейският съюз трябва да се справи и чрез активна икономическа дипломация.

В този смисъл **бъдещето на Европейския съюз и осъществяването на неговия проект за стратегическа автономия зависи от способността му да даде адекватен отговор на реалностите на 21-ви век:**

- **способността да се приспособява** към нарастващия натиск върху европейския бизнес,
- **способността да се състезава** и да направи своята икономика конкурентоспособна в световен мащаб,
- **способността да бъде гъвкав** и да намери точния баланс между отвореност и защита,
- **способността да мисли мащабно**, не само в европейско, но и в глобално измерение.