



ДОБРАТА ДИПЛОМАЦИЯ – ОСНОВЕН ИНСТРУМЕНТ НА ПОЛИТИКАТА ЗА СИГУРНОСТ

Даниел Добрев
доц. д-р Мария Нейкова
Бургаски свободен университет

THE GOOD DIPLOMACY – FUNDAMENTAL INSTRUMENT OF SECURITY POLICY

Daniel Dobrev
Assoc. Prof. Maria Neikova, PhD
Burgas Free University

Abstract: *The report examines the diplomacy as a fundamental instrument of foreign policy of a country and the protection of its national security at bilateral and multilateral level (international organizations). The role of the diplomatic staff is referred as perpetrators of diplomatic activity, as well as combining of diplomacy with other foreign policy instruments.*

Special attention is devoted to the solution of various types of crises by the diplomacy, focusing on terrorism, asymmetric threats and risks and migration. Bulgaria is fulfilling the following directions in these crisis situations.

Key words: *diplomacy, national security, migration, crisis.*

Още през 1796 г. дипломацията се свързва с външнополитическия аспект на политиката за сигурност, когато британският политик и философ Едмънт Бърк (*Edmund Burke*) обвинява Франция за нейната „двойствена“ дипломация по време на Наполеоновите войни. Налагането ѝ като инструмент на политиката за сигурност в европейската политическа система се реализира с утвърждаването на националните държави и с налагането на доктрината за „баланса на силите“ през XVII век. След провала на дипломацията до и по време на Първата световна война, под въздействие на критиките на тогавашния президент на САЩ Удроу Уилсън се въвеждат т.нар. отворена дипломация (дипломация от нов тип) и концепцията за колективна сигурност. Дипломацията днес е разделена основно на двустранна и многостранна (тук се включват и регионалните инициативи). Трудно би могло да се определи коя от двете е по-полезна за националната сигурност, но определено приоритет се дава на втората група. Това налага по-голяма активност и аналитичност от страна на дипломатическите представители в строга координация с държавното ръководство за защита на националните интереси пред международните организации (ООН, ОССЕ, НАТО, ЕС и др.), на различни форуми и инициативи.

Основните инструменти на политиката за сигурност са икономически (решения за налагане на санкции, ембарго и дори блокада), информационни (стратегии и програми за въздействие чрез отправяне на послания и разпространяването им посред-

ством средствата за масова информация), оперативни (тайни операции и мероприятия под прикритие, включително шпионаж, саботаж, преврати и дори убийства), възпиращи (дейности по възпиране чрез отправяне на заплаха за използване на военна сила с ядрен и конвенционален аспект) и силови (използване на военна сила като последно средство за постигане на целите на политиката за сигурност в нейния военен аспект – обявяване на война или прерастване на дадена криза във военен или въоръжен конфликт). В повечето случаи тези външнополитически средства имат спомагателна роля. Те подкрепят дипломатическите усилия на страните. Изключение прави само военната или въоръжената намеса, но тя не е обект на това изследване. Войната прекъсва дипломатическите отношения между воюващите и дава нови цели на дипломацията и политиката им по отношение на останалите страни. Макар и рядко, но заплахата с война понякога се използва и от дипломацията. Считаме, че тази ненормална и поначало порочна практика, превръщаща силата и заплахата с нейната употреба във външнополитическо и дипломатическо средство, не следва да се отнася към същинската сфера на дипломацията. По-скоро следва да се приема като една от проявите на дипломатическо безсилие. Съществен елемент на добрата дипломация е мястото, което заема в набора от средства, към които външната политика прибегва, за да постига своите цели, както и отношението ѝ към правото, справедливостта и морала.

Едни от най-съществените проблеми, които дипломацията трябва да решава превантивно са противодействието на тероризма, различните асиметрични рискове и заплахи (АРЗ) и в последно време миграционните кризи. Първите две са непредвидими и информационното противодействие е почти невъзможно. По изключение е възможно да се анализират вече реализирани подобни действия и да се наложат симулативно върху националната семантика. Това по принцип е задача на аналитични организации, think-tank центрове и разбира се на компетентните служби за сигурност. Ролята на дипломацията тук е да изведе пред скоби общото в поведението на извършителите и техните методи от мястото на извършване на терористичните актове. Успехът на терора е неговата ниска цена, висока ефективност и потенциално ниския риск за извършителите. Това обаче не води до краен успех, особено срещу либералните демокрации с утвърдено гражданско общество. Международната дипломация само може да констатира терористичните действия и заплахи и да изисква активен обмен на информация в различен формат. В много по-голяма част от случаите данните и информацията за терористичните актове и техните извършители са елемент на национална сигурност и обработка на продължаващи във времето процеси, което отрича десиминацията на същите с цел обобщаване и превенция. АРЗ са по-систематични като канали и като хора, разчитащи на това за икономическото си и социалното съществуване. Ето защо създаването на информационен масив, единен координационен център за управление и анализ е повече от необходимо, с цел определяне на тенденции и процеси. Тук ролята на двустранната и многостранната дипломация е изключително важна.

Миграционните кризи са сериозна заплаха за националната сигурност на страната и дипломацията е един от най-важните инструменти за решаването им. Те са част от кризите като цяло, характеризиращи се като дестабилизираща промяна на ситуацията, при която са застрашени приоритетни ценности, интереси или цели на включените страни (конституционен порядък, териториална цялост, върховенство на закона и др.). Кризата се ползва като концепция, обхващаща всички типове негативни събития и изненадващо прекъсване на устойчивото развитие. Поради липсата на



единно определение за тези процеси и изработването на адекватни реакции от държавите или наддържавните институции (ЕС), то понякога в тези случаи дипломатията и нейните изпълнители по места импровизират и измислят нови формати, протоколи и информационни канали на съобщаване (телефонни разговори, конферентни връзки, които иначе се използват от бизнеса и са рядко разпространени преди в дипломатическия протокол).

От съществено значение е отстояването и защитата на националните интереси в ЕС и НАТО. Забелязва се отрицателна тенденция дипломатията да действа не само ad hoc или post factum, но и при формирането на определените регламенти за решаване на проблематиката с мигрантите. Особено важен е преговорният процес по подписване на договорите за реадмисия със страните извън ЕС, а вътре в тях – дефинирането на клаузата „трета страна“, нещо което липсва на този етап.

Същността на съвременните заплахи за сигурността на хората определя превантивната дейност и подготовката за рационално реагиране при кризи и бедствия, като приоритетни дейности на органите на държавната власт.

Превенцията на кризите, в частност на миграционните, представлява събиране, обработка и анализ на информацията относно факторите на риска и опасностите, следене на интензивността на опасността, както и ранно неутрализиране на причиняващите я фактори. Тя би допринесла за елиминиране на пораздащите я икономически, социални и етнорелигиозни конфликти. Превенцията е повече от необходима за адекватното дипломатическо решаване в зародиш на ниво международни организации за сигурност (НАТО, ЕС, ОССЕ, ООН).

Миграционната криза по дефиниция е повишаване на миграционните пристигания в комбинация на бежанци с икономически имигранти. Тя обхваща три групи хора: изместване (при директно засегнатите от конфликти); приемащи миграцията (за тези с бъдещи проблеми) и разместване (за тези които са застрашени, но е невъзможно по физически причини движението им), като много често има преплитане на категориите и сложно третиране на мигрантите от т.нар. „трети страни“ (случаят със сирийските и иракски бежанци в Турция).

Дипломатията на ниво ЕС трябва да отчети следните многоканални тенденции и да извлича максимално доброто за всяка страна членка:

- сложната паралелна компетенция на ниво държави и общност по миграционната политика;
- съвместното съществуване на много субективни фактори при вземането на решение;
- фрагментирането на политики и смесването на същите.

Това налага следния извод, че чрез решения, съгласувани с националните правителства, трябва да се вземат следните съществени решения, касаещи решаването на миграционни кризи понастоящем и в бъдеще:

- намиране на консенсус за създаване на пост „политически съветник за миграционни проблеми“ на ниво ЕК, с външни и вътрешни приоритети;
- предоставяне на необходимите компетенции и съгласувателни възможности на настоящия Върховен представител по външна политика и сигурност;
- изработване на стратегия по оценка на миграционните проблеми;
- нови политики;

- създаването на единен информационен център, по-добър информационен обмен и ранна система за оповестяване;
- осигуряване de jure и de facto върховенство на общностното законодателство над националното, както и налагане на санкции към нарушителите на този основен принцип на ЕС. (Забелязва се тенденция за сключване на двустранни споразумения за управление на границите между Испания – Мароко, Италия – Тунис, България – Турция, Гърция – Турция);
- създаване на дългосрочни финансови модели за управление на миграционните кризи с точно разписване на приоритетите и осите по изпълнение;
- създаване на европейски фондове за управление и контрол;
- разпределение на отговорността по финансовата рамка за управление на кризи към страните членки;
- създаване на легални миграционни канали за икономическите мигранти, което може да бъде своеобразен изходен вентил на напрежението;
- създаване на гъвкаво партньорство между ЕС и рисковите изходни страни на миграция;
- конструиране на рамка за преговори;
- подпомагане на регионално сътрудничество между страните партньорки на ЕС.

В този аспект, характерът на дипломацията, специфичните средства и способите, към които тя прибегва, ценностните критерии и приоритетите, от които се ръководи, се определят от външната политика, на която тя служи. И ако във външната политика липсва досег със справедливостта, правото и морала, същото следва да се очаква и от дипломацията. Понятието външна политика е много по-широко, многозначно е и включва в себе си онова, което определяме като дипломация, и двете се отнасят едно към друго както родово и видово понятие, отнасят се така, както се отнасят целта и средствата за нейното постигане. Основните цели, които се стреми да постигне дипломацията, са целите на външната политика. Ръководните дипломатически цели не могат да са различни, а още по-малко – да са противоположни на целите на външната политика. Това не изключва, възможността в процеса на преследване на външнополитическите цели дипломацията да се ръководи от свои, специфични за нея цели. Тогава, когато в една конференция или при многостранни преговори дипломацията се стреми да си осигури подкрепата на други участници или когато дипломатът се стреми да установява полезни връзки и да създава благоприятен образ за своята страна, се преследват чисто дипломатически цели. Както се вижда, такива цели имат ограничено, спомагателно, „инструментално“ значение за постигане на политическите цели. Конкретен пример за това е лобирането за членството на Република България в Шенгенската зона и цялостното дефиниране на шенгенското пространство за сигурност пред новите предизвикателства на външната миграция. Двойствеността на стандартите при възникване на екстремни ситуации, като напр. миграционната криза, трябва да бъде елиминирана в зародиш от възможно най-много страни членки на ЕС.

Понастоящем реалното използване на различните инструменти на отделните нива на сигурността обикновено е гъвкаво, комплексно (или поне допълващо се) и ситуационно. Показателно за това е воденето на преговори ЕС – Турция. Чрез гъвкава политика в тази област, Брюксел може да постигне: ограничаване на миграцион-



ния натиск; хармонизиране на процедурата по вземане на решение между страните членки, плюс ефекта на т.нар. „европеизация“ на приоритетните политики; налагане на наднационално институционално решение като военни и полицейски структури (FRONTEX).

Порочна практика е често пъти преплитащата се роля и компетенции на дипломацията и разузнаването. Основната разлика между тях е в откритостта на източниците и начина на събиране на информация. Активността и пасивността тук са относителни и зависят от обстановката и личностните качества на дипломата/разузнавача. Крайната цел обаче е получаване на пълна, всеобхватна картина на ситуацията при определената криза или вътрешнополитическата обстановка в определена страна, целяща вземане на адекватно политическо решение.

ЕС се налага като единен дипломатически институт, с който трябва да се съобразяват самостоятелно силни страни като Турция и Русия напр. Това е труден процес, който ще продължи във времето. Аналогични институционални решения протичат както в дипломацията, така и в различни национално резервирани приоритети като армия, полиция и енергийна сигурност. По отношение на Анкара се избягва по този начин елемента на шантажиране с миграционния поток и търсене на разумния компромис. Налагането на ясни критерии от ЕС пред външните страни при водене на преговори е важен елемент на общностната дипломация.

Независимо от другите инструменти, дипломацията е най-често употребяваната форма на взаимодействие или въздействие в сферата на международната сигурност. Включва практики и институции, чрез които държавите взаимодействат помежду си. Осъществява се практически ежедневно под различни форми с широк спектър от цели, вариращ от заявяването на позицията на дадено правителство по конкретен проблем на сигурността до добиването на информация по т.нар. открити или дипломатически канали за дадена страна, коалиция или други организации.

Тук идва търсенето на подходящи партньори на дипломатическата сцена. Те могат да бъдат съседни държави или държави със сходни позиции по определени проблеми или наднационални организации. Това може да става по конкретен случай или дългосрочно. Темпото на смяна на външнополитически приоритети е елемент от националната сигурност, но изпълнението на това темпо (без резки изменения и плавни преходи) зависи от дипломацията на страната.

Дипломацията е част от стратегическия арсенал на държавата на международната сцена. Нейното значение не бива да се надценява, но подценяването ѝ е вредно за държавата. Твърде често политиките се увеличават по показната страна, като се подценява съдържателната част и реализирането на определени политики. Личността на първите е от съществена важност при елиминирането на определени кризи, даването на направления за преодоляване на бъдещи и създаване на трайни условия за стабилност. Личните взаимоотношения между лидерите от своя страна дават възможност за непосредственост и оперативност при решаване на задачите. Но дори и тук не трябва да се изключва дипломацията като средство за усъвършенстване на политическата визия на държавния лидер в определената държава/организация, както и за протоколното осигуряване на контактите.

Дипломацията е част от националната мощ на държавата и инструмент на политиката за сигурност за реализиране на националните интереси, но този инструмент не може да премине ограниченията, налагани му от ръката, която го движи, и главата, която го управлява. Днес ролята на дипломацията нараства съществено. Ако по-рано дипломацията имаше за задача основно да наблюдава процесите и след това стриктно

да изпълнява волята на управляващите, днес тя е все по-моцнен инструмент за ранно сигнализиране на държавата. Тя трябва не просто да наблюдава и да фиксира събитията, а да ги изучава и анализира превантивно, да подпомага властта да бъде по-зряща, по-зорка и по-прозорлива, да я подготвя за това, което може да се случи, да ѝ предоставя възможни сценарии за развитие и да оценява вероятността за реализирането им. Това е изпреварващото действие на дипломацията и тук тя върви ръка за ръка с разузнаването, което може да предоставя информация, но дипломацията е тази, която може и трябва, познавайки процесите и средата, да превръща тази информация в анализи и прогнози.

Живеем във време на управление на рисковете, преди те да се материализират в опасности и заплахи. Защото не се ли овладее своевременно даден риск, той бързо се реализира, стремително се развива – времето от напукването до спукването на язовирната стена може да бъде мигове, секунди, значи трябва да се прогнозира къде тя може да започне да се напуква. Днес държава, която може да прогнозира, успява. Но освен изпреварващото действие, дипломацията има роля при развитието на процесите – със съвети, мнения и/или реакции тя може да подпомага властта да направлява хода на процесите, да е готова държавата да реагира при различни развития.

Дипломацията държи ръка на пулса на процесите. Дипломатът не е само участник в паркетни, формални, процедурни, показни събития. Той е основен елемент на дипломацията и от неговата ефективност зависи реализирането на поставените задачи и проекти. Понякога инициативата за осъществяване на същите трябва да дойде от самия дипломат, но задължително след санкцията на ресорното ведомство или институция. Успешно реализираният проект е издигане имиджа на държавата и увеличаване на личностния респект и индивидуални референции – комбинация, която е win-win за индивида и обществото.

Освен преди и по време на процесите, дипломацията играе роля и след тях, за да се постигнат качествени споразумения и да се отстоят на масата на преговорите националните интереси. Без добра дипломация държавата е късогледа, дори сляпа. Ето защо днес ролята на дипломацията като част от меката сила на държавата и като инструмент на интелигентната сила на същата не само запазва, но и увеличава своето значение, защото може да спомогне за засилване на националната мощ на държавата. Примерите за налагане на български икономически и културни интереси от определени дипломати (надживели обществени строеве и управленски модели) са показателни за значението на ефективната дипломация.

Същевременно не бива да се забравя, че дипломацията е преди всичко инструмент на държавата. Важно е, дали е във форма ръката, която държи този инструмент и дали и колко „работи“ главата, която направлява и управлява ръката, държаща този инструмент, а това трябва да е стратегията и политиката на държавата. Властта трябва да управлява всички канали за събиране и обработка на информация – официални и неофициални (посредством държавни институционални посредници).

В заключение можем да кажем, че добрата дипломация може да вдъхне нов живот, нова енергия на институциите и да спомогне за изработването на качествено нови, жизнени и отговарящи на националните интереси стратегия и политика на държавата. Тя не може да има самостоятелен живот, без поддържащите я институции, но може да допринесе всяка институция да има своя дипломатичен щрих при вземане на решения. Дипломацията придвижва напред националните образувания и наднационалните (например ЕС) с идея за благоденствие на отделния гражданин и реализация-



та му в обществото. Така дипломацията се изпълва със съдържание, реализира се обратната връзка, а не съществува единствено сама за себе си и осъществяването на самоцелни управленски ходове и кадрови назначения. Ефективната дипломация е основен фактор за сигурността на гражданите и средство за достигане от определения индивид до търсени от него ценности в рамките на държавата и извън нейните граници.

Литература

1. Генов, Г. Дипломацията на XXI век. В: Научни трудове на фондация „Национална и международна сигурност“. С., 2012, с. 7-31.
2. Димитриади, А. Европейски съвет за външни отношения. Април 2016 г.
3. Дипломатическа енциклопедия. Том I и II. Авторски колектив. Пловдив, 2014
4. Йовчев, Цв. Информационната война на Ислямска държава, БСУ, 2015
5. Кекович, З. Кризисен мениджмънт. Превенция на кризи. С., 2006.
6. Митевска-Енчева, М. Конфликти и стратегии за разрешаването им – межкултурно изследване, 2015, Лидерство и организационно развитие, СУ „Св. Климент Охридски“.
7. Слатински, Н. Петте нива на сигурността. С., 2010.
8. Стефанов, Г. Външна политика. Дипломация. Теория и практика. С., 2000.
9. Paul Wilkinson. Terror against democracy – response of the liberal state. 2002.
10. Taylor, Horgan. Terror in the future. 2003.

НАПРАВЛЕНИЕ

**ПСИХОЛОГИЯ, СОЦИАЛНИ ДЕЙНОСТИ
И ПЕДАГОГИКА**

