

ИЛЮЗИЯТА ЗА ЕВРОПЕЙСКИЯ СУВЕРЕНИТЕТ НАКЪДЕ ОТИВА ЕС?

Невена
Алексиева

Галин
Дурев

Николай
Драганов

Светла
Александрова

Мариян
Карагъзов

Съдържание

	ВМЕСТО ВЪВЕДЕНИЕ	2
1.	СОЛИДАРНОСТТА, ДВОЙНИТЕ СТАНДАРТИ, РЕГИОНАЛИЗМЪТ И ЕВРОПЕЙСКИЯТ СУВЕРЕНИТЕТ Невена Алексиева	5
2.	ОБЩАТА ОТБРАНИТЕЛНА ПОЛИТИКА И ОБЩАТА ЕВРОПЕЙСКА АРМИЯ КАТО ЕЛЕМЕНТ ОТ ГЕОПОЛИТИЧЕСКАТА СУБЕКТНОСТ НА ЕС Галин Дурев	14
3.	ЗЕЛЕНИЯТ ПРЕХОД НА ЕС – МЕЖДУ СПРАВЕДЛИВОСТТА, СУВЕРЕНИТЕТА И РАЗДЕЛЕНИЯТА Николай Драганов	21
4.	МИГРАЦИЯТА И РЕФОРМАТА НА ПОЛИТИКАТА ЗА УБЕЖИЩЕ Светла Александрова	31
5.	БАЛКАНИТЕ И ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ Мариян Карагьозов	37
6.	ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ	46

ВМЕСТО ВЪВЕДЕНИЕ

Уважаеми читатели,

В какъв Европейски съюз живеем? Химера ли е европейското единомислие и единодействие? Европейският мултилатерализъм не е ли сигурен път към минилатерализъм, а именно – групиране по интереси за постигане на резултати в определени сфери, вместо обединяване на силите в по-голям блок? Кой управлява „кораба“, наречен ЕС? Труднопостижима ли е солидарността в ЕС и заслужава ли си тя?

Въпросите са много и те се „състезават“ помежду си с трескавата необходимост да получат реалистичен отговор. На определено равнище на невежество и разочарование сме склонни да си въобразим най-лошото, а най-лошото никога няма край. В този смисъл, не е ли по-коректно да си поставим въпроса не „Накъде върви ЕС“, а „Накъде не върви ЕС“?

Тези и редица други теми подтикнаха екипа на Центъра за европейски и международни изследвания, съвместно с Фондация Фридрих Еберт – Бюро България да иницират разработването на интелектуален продукт, съдържащ идеи и виждания за функционирането на ЕС след 2023 г.

Днес, когато войната се завърна в Европа не просто като факт, а като начин на мислене и легитимно средство за решаване на спорове, а понятието „мир“ изчезна от международната лексика, е повече от задължително, посредством анализ на вътрешните предизвикателства, да бъде направена оценка на капацитета на ЕС за съхраняване на стабилността и засилване на влиянието в световен план.

Темата за разделенията в ЕС е фундаментална за бъдещото му развитие. Без намирането на пътища за трайно решение на проблемите, въпросът за привлекателността на „европейския проект“ и съпричастността на всички европейски граждани към него ще стои с все по-голяма сила. Затова и основна цел е търсенето на пътища за справяне с разделителните линии в Съюза.

В ръцете си държите опит да се изследват в дълбочина предпоставките за появата на т.нар. „вътрешни“ за ЕС противоречия, като: обхвата на „общите“ политики в рамките на ЕС; колко „федералност“ да има в ЕС; ЕС на „една или няколко скорости“; разширяване на Еврозоната и Шенгенското пространство и др. Предвид редицата драстични промени и кризи в глобален и регионален план, е необходима преоценка на подхода на Съюза към гарантиране на собствената му кохерентност и демонстриране на единен подход към предизвикателствата.

Акцентът на проекта неслучайно е мисленето през фокуса на категорията „суверенитет“: можем ли да говорим за европейски суверенитет или това е възможно в определени посоки, къде е линията на сблъсък общо – общностно – национално, можем ли да твърдим, че различията са генератор на национализъм и т.н. Идеята за суверенитета се развива в контекста на европейската политическа мисъл и може да бъде разбрана единствено през призмата на този специфичен исторически процес, довел до възникването на първите национални държави на континента. Въпреки че в съдържателен план понятието е търпяло редица промени в своята еволюция, може с увереност да се твърди, че то е оставало неразривно свързано с концепциите за политическата власт и модерната държава.

След Вестфалския договор от 1648 г. суверенитетът се закрепва концептуално към възникналите протообрази на национални държави, като започва да изразява връзката между територия и упражнявана върху нея политическа власт. Възможността отделни владетели да имат суверенна власт в рамките на конкретни географски граници пък поставя началото на идеята за равнопоставеност на държавите в международните отношения и е фактическото начало на края на феодализма.

В основата на европейското разбиране стои идеята за легитимната власт, т.е. за правото да се управлява, произтичащо от общоприет източник на власт, който се разглежда като най-висш сред всич-

ки останали в рамките на определена територия.¹ Като пряко следствие от това разбиране, формирано след 1648 г., възниква и идеята за ненамеса във вътрешните дела на държавите. Връзката между суверенна власт, легитимен източник и териториална единица по подразбиране изключва възможността да бъде упражнявана друга легитимна власт в рамките на тази единица, т.е. теоретично се изключва възможността за външна намеса. Без да бъде абсолютизиран от приложна гледна точка, този принцип доминира в теорията няколко столетия, черпейки вдъхновение от концепцията за неограничения и неделим суверенитет.

След края на Втората световна война обаче, възникват първите предизвикателства пред разбирането за суверенитета в лицето на наднационалните международни организации, а съвсем скоро след това започват първите стъпки на икономическата глобализация, които се оказват допълнителен катализатор за преосмислянето на тази концепция.

Неоспорим факт е, че когато се говори за суверенитет той винаги следва да се разглежда в рамките на определени времеви граници, защото смисловото насищане на този термин до голяма степен е повлияно от историческия контекст. Тези нюанси на епохата засягат в най-голяма степен легитимните източници на суверенната власт, които са търпели драматични промени, особено в революционни периоди. Обратно, най-консервативните елементи на суверенитета са неговата териториална принадлежност и неограниченост. Именно те търпят и най-малко контекстуални преосмисляния от 1648 г. насам.

Емания на тези два елемента в политическото развитие е националната държава. Тя е идейна съвкупност, изразяваща упражняването на легитимна, неограничена и призната отвън власт в рамките на определени и признати териториални граници. През последните десетилетия ролята и функциите на националната държава постепенно ерозират вследствие глобализационните процеси и бързото развитие на наднационални политически структури. Глобализацията размива границите, смалява пространствата и премахва естествените бариери, което поставя под все по-голяма заплаха същността на териториално закрепената национална държава. Наднационалните политически структури пък практически заличават идеята за неограничения суверенитет, който бива заменен от споделения ограничен суверенитет.

До преди десетилетие изглеждаше, че процесът на отмиране на националната държава и размиване на концепцията за суверенитета е необратим и ще става все по-обхватен. Най-показателен модел в това отношение е развитието на Европейския съюз, в който държавите заличаваха национални граници и доброволно се отказваха от суверенните си права в някои области на националната политика. Процесът обаче не пое по очаквания курс и значително забави своето темпо, като дори се появиха и първите по-значими реверсивни сили, поставящи под съмнение ефективността на случващото се.

Днес Европейският съюз е изправен пред множество проблеми, които не са от оперативен характер, както се е случвало в предходните десетилетия. Те имат пряко отношение към функционирането на Съюза, както и към процеса на осмислянето му не като съюз от национални държави, а като по-висша политическа синергия. Макар подобни констатации често пъти да биват избягвани или евфемизирани, голяма част от тези нововъзникнали проблеми са именно проблеми на суверенитета. Това е все още продължаващата съпротива на организма срещу предписана терапия, която не е довела до очакваните резултати.

Въпреки че сме свидетели на устойчива тенденция към постепенен отказ от суверенитет в определени сфери от страна на държавите членки, вече са ясно различими и нови явления като локализация, регионализация, опити за заобикаляне на правилата на играта или тяхното директно бойкотиране. Всичко това е породено от неубедителните действия на лидерството на ЕС през годините, което, макар и прокламирайки разнообразни интеграционни политики, в крайна сметка допринесе за развитието на особено чувство за неравнопоставеност и неравенство сред членовете на Съюза. За по-новите, някои от които поставени на „втора скорост“, логично зазвучаха думите на Оруел: „Всички... са равни, но някои... са по-равни от останалите“.²

Това положение предизвиква логична реакция, която в крайното си измерение представлява възстановяване на идеята за неограничеността на държавния суверенитет и все по-активно поставяне под съмнение на легитимността на общосъюзните институции. Макар на този етап проблемът да се развива до голяма степен под повърхността на политическия процес, трябва да се отбележат и първите опортюнисти сред държавите. Специално внимание заслужават Великобритания и Брекзит – най-емблематичният пример за

¹ Нов български университет. Университетски речник – основни понятия: суверенитет. <https://nbu-rechnik.nbu.bg/bg/obsht-spisyk-na-ponqtq/suverenitet>

² Оруел, Д. Фермата на животните. София: Сиела, 2020, с. 143

завръщането към националния суверенитет, който отвори кутията на Пандора и показва, че интеграционният процес има и „задна скорост“.

Днес пред ЕС стоят два важни пространствени проблема. Първият, функционалният, е потенциалната опасност от пренасищане с интеграция. Ролята на Брюксел в националната политика на държавите става все по-забележима, като реализираните мерки претендират да са релевантни на условията на целия континент, което по никакъв начин не кореспондира с реалността. Спорните резултати от кохезионната политика допълнително поставят под съмнение ефективността на общосъюзните решения. В този смисъл валиден остава въпросът доколко Брюксел може да приема ефективни, компетентни и реализуеми решения във все повече области, отнасящи се до националната политика.

Вторият пространствен проблем, териториалният, е свързан с разширяването на границите на ЕС. Отдавна на дневен ред пред институции и анализатори стои въпросът доколко може да бъде раздуван балонът на европейското разширяване. Този проблем е още по-актуален, след като вече едва ли е тайна, че процесът по разширяване не се основава на анализ на обективната необходимост, ефективността на функциониране и адекватна оценка на желаещите, а преди всичко на политическа целесъобразност. Разширяването днес среща както привърженици, така и противници, но това не променя факта, че все повече хора си задават въпроса няма ли накрая ЕС да рухне под тежестта на собственото си разширяване.

Историята ни е показала, че от древните империи насам много политико-териториални образувания са се сгромолясвали изненадващо, изпълвайки своя лимит на функционална и териториална експанзия. Подобни опасения логично възникват и в страните от ЕС, най-вече предвид незавършилия процес на ефективна интеграция на досегашните членове и възникващите все още периодични колизии между общностния и националния суверенитет. В тези опасения централно място заема въпросът за легитимността на властта и кой именно ще я упражнява. Казано по друг начин, този въпрос звучи така: защо националният суверенитет при едни държави, въпреки установените правила, е по-силен от общностния, а други следва безропотно да приемат всичко, без оглед на собствения им интерес. През тази призма могат да бъдат открити няколко изключително важни въпроса от общосъюзно значение, които са ключови за бъдещето на ЕС.

На първо място е темата за двойните стандарти при прилагането на концепцията за суверенитета на общностно ниво. Има ли въобще нещо като общностен суверенитет или това е конструкция, създа-

дена да налага волята на големите държави? Опит за спасяване на националния суверенитет ли е регионалното групиране? Къде е границата на функционалното разширяване на ЕС? Това са само част от най-важните въпроси в тази тема, които отдавна вълнуват професионалните кръгове в Европа.

На второ място, тъй като има отношение към външните възприятия за Съюза, е въпросът за геополитическата субектност и нейния най-важен аспект – общата отбранителна политика и общата европейска армия. Макар и залегал в множество стратегически документи, този въпрос така и не намира адекватно решение през последните години. Дори напротив – военнополитическата активност на ЕС е една от сферите, в които най-ясно си личи разделението между държавните членки.

Трето, специално внимание заслужават актуалните въпроси, свързани със зеления, технологичния и финансов суверенитет, връзката между които става все по-забележима с времето, особено след силната фиксация върху така наречената „Зелена сделка“. Логично възниква въпросът дали провежданата от ЕС политика в тези области е в състояние да създаде финансово зависими държави и доколко зеленият преход ще може да бъде компенсиран от релевантно на очакваните загуби технологично развитие.

На следващо място, няма как да не бъде засегната темата с миграцията, който вече повече от десетилетие е един от ключовите за Съюза. Правилна ли е общосъюзната политика? Равноправно ли третира тя отделните държави? Как да бъдат минимизирани негативните последици и миграционните вълни, залели Европа? Тези теми все още ни тревожат със своята актуалност и липсата на адекватни решения.

Последният въпрос, който отдавна е на дневен ред, но през последните две-три години придоби особена важност, е приемането на страните от Западните Балкани в ЕС. Доколко тези страни имат европейска перспектива за развитие и биха се интегрирали успешно в Съюза все още е предмет на дискусия, но, от друга страна, тяхната ребалканизация и изолация може да създаде много по-сериозни проблеми за ЕС. Погледнато в дълбочина, казусът със Западните Балкани е повод за цялостно преосмисляне на политиката по разширяване.

Настоящата разработка си поставя задачата да разгледа в дълбочина тези проблеми, в чиято основа стоят силни национални чувства, функциониращи в рамките на един забележителен политически експеримент, в който европейските държави все още търсят себе си, съжителствайки в един бързоразвиващ се наднационален гигант.

1

СОЛИДАРНОСТТА, ДВОЙНИТЕ СТАНДАРТИ, РЕГИОНАЛИЗМЪТ И ЕВРОПЕЙСКИЯТ СУВЕРЕНИТЕТ

Д-р Невена Алексиева

Резюме: Възникващ като атрактивен център, организиран около пазара, в съвременните реалности, ЕС изглежда доста променен и в пазарно, и в институционално отношение, и като геополитическа позиция. Дезинтеграцията, схващана в широк смисъл, за съжаление в много отношения е характерен процес. ЕС вече не се възприема като кохерентен модел на тесен, но разширяващ се съюз, а на нагледна реализация на идеята за диференцирана интеграция или на Европа на няколко скорости. ЕС е пример не само за най-високата степен на регионална интеграция, но и за регионализъм вътре в рамките на тази интеграционна общност. Факт, който поставя пред сериозно изпитание принципа на солидарност, заложен в основополагащите договори.

Ключови думи: интеграция, регионализация, наднационалност, солидарност

Abstract: Emerging as an attractive centre organised around the market, the EU appears quite changed in market and institutional terms and as a geopolitical position in today's realities. Disintegration, understood broadly, is a characteristic process in many senses. The EU is no longer perceived as a coherent model of a narrow but expanding union but as a visible realisation of differentiated integration, i.e. Europe at different speeds. The EU is an example of the highest degree of regional integration and regionalism within the framework of this integration community. A fact that seriously tests the principle of solidarity laid down in the founding treaties.

Keywords: integration, regionalisation, supranationality, solidarity

Безспорно най-значимият принцип в архитектурата на Европейските общности, а по-късно и на Европейския съюз, е солидарността. Тази гръмки прокламирана ценност на ЕС обаче остава все повече на заден план и отстъпва място на кризисната риторика. Трансформирането на Европа в общност от народи, единни в своето многообразие, се превръща в красиво пожелание без перспективи в средносрочен план, а задълбочаването на интеграцията,

сближаването между страните членки и изграждането на колективен дух, непрекъснато се изместват в периферията на политическата активност.

„Проевропейците“ традиционно отхвърлят идеята за суверенитет като анахронична и виждат в европейската интеграция начин за нейното преодоляване. Но през последното десетилетие те прегърнаха идеята за „европейски суверенитет“. ЕС все по-ясно осъзнава своите граници.

Сегашната представа за солидарност на ЕС е твърде ограничена предвид високата степен на интеграция и взаимозависимости между страните членки и между гражданите на ЕС. Ограничеността обаче няма да позволи на ЕС да реагира правилно и ефикасно на заплахата от задълбочаващите се неравенства и фрагментации в ЕС.

Нарастващата сложност на взаимовръзките между национално, наднационално и междуправителствено ниво не улеснява появата на единодействие в ЕС. Размиването на линиите може да създаде впечатлението, че държавите членки все още имат необходимата власт и инструменти, за да отговорят на настъпващите глобалните кризи. Въпреки това, след еврокризата³, необходимостта от системни решения стана по-очевидна. Бившият председател на Европейския съвет и настоящ президентът на ЕРС, Херман Ван Ромпой повтаря: „Всички сме в една лодка.“⁴ За да отговорим на нарастващата взаимозависимост между държавите членки, е необходим по-сплотен ЕС. Ако ЕС трябва да отвърне на системни предизвикателства в бъдещето, настоящото рамкиране на солидарността само като реципрочност между държави е недостатъчно. ЕС ще трябва да прибегне до „все по-изискващи принципи за социално-икономическата справедливост“.⁵

³ Дълговата и финансова криза в Еврозоната от 2012 г.

⁴ Van Rompuy, H. Nieuwspoor Gala Dinner, EUCO 93/13, The Hague, 23 April 2013.

⁵ Viehoff, J., Nicolaidis, K. „Social Justice in the European Union: The Puzzles of Solidarity, Reciprocity and Choice“ in Europe's Justice Deficit?. Oxford: Bloomsbury, 2015, p.278

Солидарност или индивидуализъм

Солидарността е широко използвана социална, културна и политическа концепция, но има сравнително слаба основа. Теоретиките се концентрират по-бегло върху нея за сметка на теми като свобода или равенство, въпреки значението ѝ за развитието на модерните национални държави. Въпреки това, тя става все по-актуална в миналите десетилетия поради ерозията на механизмите за солидарност на национално ниво (т.е. социалните системи), което доведе и до развитието на по-фрагментирани и неравнопоставени общества. Освен това, правителствата се борят да се справят с нарастващата индивидуализация и поляризация в рамките на обществата, което също засилва социалното сближаване.

Солидарността на ЕС е най-вече транзакционна. Тя се основава на реципрочност – държавите членки инициират солидарни предложения и действия с надеждата, че останалите страни ще се отзоват в бъдеще, ако се наложи. Или подчертаният „личен интерес“ определя включването в солидарни механизми на ниво Съюз.

В този смисъл солидарността обикновено се определя от разбирането, че държавите членки трябва да предложат помощ при нужда на някоя държава или група от държави. Това се задейства най-често в случаите на *ad hoc* екзогенни шокове, като естествени бедствия или терористични атаки, а не толкова по отношение на съществуваща необходимост под формата на постоянните схеми за преразпределение (например механизми за социално подпомагане).

Въпреки че има механизми на ЕС, които могат да бъдат разгледани като „преразпределителни“ – като например средствата от Кохезионния и Структурните фондове, тези програми не са оформени като солидарни механизми. Те по-скоро могат да бъдат възприемани като схеми за компенсация от потенциални загуби, идващи от единния пазар, следователно са фокусирани върху икономическите аспекти на политиките на ЕС. Това рамкиране се дължи на схващането, че легитимността на ЕС при създаването на единен пазар е по-силна, отколкото в областта на солидарността.

Солидарността често се приветства като ценност, която е в основата на Съюза. В преамбюла си договорът за ЕС гласи, че неговите членове ще се стремят да задълбочават връзката помежду си. Но споровете например как да се организират, в случай че Русия спре доставките на газ, показват, че солидарността е доста гъвкава концепция.

Три прояви на *ad hoc* солидарност заслужават специално внимание.

Солидарността по време на Еврокризата беше по-скоро слаба. Процесът на конвергенция в Еврозоната спря до 2012 г., а кризата с еврото го превърна в процес на нарастваща дивергенция. Например Ирландия имаше среден темп на растеж от над 3% и е увеличила своя БВП на глава от населението до 112% от средното за ЕС15 до 2012 г. За разлика от това Италия расте по-бавно и по този начин достига само 85% от средния за ЕС15 растеж на БВП на глава от населението.⁶

Вместо да се добави социално измерение към ИПС (например чрез подобряване на координацията на политиките по заетостта, приемане на социални стандарти, добавяне на безработица) и засилване на сближаването между регионите на ЕС, отговорът на ЕС и на националните правителства беше по-скоро индивидуална отговорност. Тази криза засили вътрешното разделение чрез разграничаване между „отличниците“, последвали правилата на SGP и останалите „потъващи страни“.⁷ Въпреки че сплотеността на Еврозоната беше запазена, социално-икономическата цена, която гражданите на ЕС трябваше да платят, беше огромна.

Политиките на строги икономии доведоха до влошаване на сближаването на няколко държави от ЕС по отношение на условията на живот на гражданите. Очевидният пример беше Гърция, която беше задължена да приеме съкращения на разходите. Разбира се, Гърция може и да не е била способна да поддържа нивото на социални грижи при загубен достъп до финансовите пазари. ЕС обаче трябваше да осигури икономическо възстановяване на Гърция чрез не толкова драстично съкращаване на националните обществени услуги. Тези решения в крайна сметка подкопаха легитимността на ЕС и направиха южноевропейците много по-критични към ЕС след Еврокризата⁸.

Междудържавната солидарност също пострада, тъй като страните членки, които се застъпваха за програмата за строги икономии, бяха разглеждани като несолидарни спрямо онези страни, които трябваше да издържат на тежките програми за реформи. В същото време, отговорът на европейската тройка (МВФ, ЕЦБ и ЕК) към последните

⁶ Goecke, H., Hüther, M. „Regional Convergence in Europe“, *Intereconomics*, Volume 51, Number 3, 2016, p.166

⁷ Dyson, K., „States, Debts & Power: ‘Saints’ and ‘Sinners’“ in *European History & Integration*. Oxford: Oxford University Press, 2014

⁸ Teperoglou, E., Belchior, A.-M. „Is ‘Old Southern Europe’ Still Eurosceptic? Determinants of Mass Attitudes before, during and after the Eurozone Crisis“, *South European Society and Politics*, 2020, <https://doi.org/10.1080/13608746.2020.1805878>

страни доведе до дълбоко вкорененото недоверие на гражданите към ЕС.

По време на европейската миграционна криза (2015-2016 г.) можеше да се приложат два подхода към солидарността – с бежанците и лицата, търсещи убежище, и с най-засегнатите държави (държавите на първа линия и държавите – целева дестинация). Неуспешната реформа на Дъблинския регламент (604/2013)⁹, който поставя отговорността за мигрантите и търсещите убежище върху първата страна на пристигане, демонстрира нежелание на много страни от ЕС да споделят тази тежест, до голяма степен поради силни антиимигрантски настроения и отчасти ксенофобско национално обществено мнение.

Правителствата решиха, че националното им сближаване е по-важно от междудържавната солидарност в ЕС и солидарността с мигрантите и бежанците. Миграционната криза показва, че солидарността на ЕС е само от втори ранг и идва след националните съображения.

Върху солидарността бе акцентирано и по време на преговорите за Брекзит (2016-2020 г.), за да се запази единството на ЕС предвид излизането на Обединеното кралство от Съюза. Тя не беше изразена чрез политически инициативи или инструменти, а по-скоро чрез единството на „останалите 27“ в подкрепа на усилията на ЕК да подготви основата за бъдещите отношения с Обединеното кралство, както и с Ирландия – една от най-засегнатите държави. Солидарност, идваща като възпиращ ефект, чрез отчитане на недостатъците от напускането на Съюза, породена от страх, че Обединеното кралство ще раздели ЕС27, което би довело до много високи икономически разходи.

Тези кризи показват, че солидарността не е фиксирана концепция; може да се появи в определени моменти. В допълнение, могат да възникнат нови области на политиката, които изискват и нови нейни проявления.

Солидарността обикновено не е и първата реакция от столиците на ЕС. Пример са първите месеци на пандемията от COVID-19, когато някои от членовете му, включително Германия, наложиха забрани за износ на медицински консумативи. Отне време – а за Гърция, Португалия, Италия и

Испания и много икономически трудности – за да се разреши дълговата криза в Еврозоната, но е нереалистично да се очаква друго. Солидарността на ЕС е, и ще остане „от втори ранг“.

„Европейците са по-подготвени да помагат на другите да се справят с „екзогенни“ шокове, отколкото с „ендогенни“ проблеми на националните икономики“.¹⁰ Това обяснява защо съвместната реакция при пандемията от COVID-19 беше толкова различна от реакцията при еврокризата. Докато отделните държави-членки могат да бъдат разглеждани като способстващи за кризата с еврото, то глобалната пандемия беше външен шок, за който нито една държава членка не може да носи отговорност. Това улесни отговора на националните правителства, но и гражданите бяха по-склонни за реализиране на механизмите за солидарност на ЕС. Например решението за пакет за възстановяване за COVID-19 е признание, че всички те биха били по-добре с обширен пакет за възстановяване на ниво ЕС, отколкото ако се опитват да се справят с национални възможни подходи и мерки.

Гражданите на ЕС не подкрепят националните приходи да бъдат разходвани за други страни. Желанието за споделяне на национални ресурси остава много ниско. То варира според географското положение, проблема и очакваната нетна полза за съответната страна. Те предпочитат „Европа, която защитава“ от „пазарна Европа“.¹¹ Въз основа на предложението, направено от френският президент Еманюел Макрон в неговата реч в Сорбона през 2017 г., където той въвежда концепцията за „Европа, която защитава“, ЕС може да развива европейски обществени блага (напр. инфраструктура, здравеопазване, социални политики) по-амбициозно.

За песимистично настроените или направо за скептиците това е още едно доказателство, че солидарността на ЕС е по-скоро „празна“ концепция и че Съюзът никога няма да бъде нещо повече от пазар за стоки и услуги. Реалността е, че с всеки нов шок ЕС напредва по трудния път към по-сплотен и колективен подход. ЕС премина през много кризи за кратък период от време, но има много за учене.

Наднационалност или междуправителственост

Европейската интеграция и регионалното утвърждаване са взаимно допълващи се процеси. И

⁹ Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство. Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=celex:32013R0604> [цитирано 15.10.2023]

¹⁰ Cicchi, L., Garzia, D., Trechsel, A. „Mapping Parties' Positions on Foreign and Security Issues in the EU, 2009–2014“, in Foreign Policy Analysis 16, 2020, pp. 532–546

¹¹ Cicchi, L., Garzia, D., Trechsel, A. „Mapping Parties' Positions on Foreign and Security Issues in the EU, 2009–2014“, in Foreign Policy Analysis 16, 2020, pp. 532–546

двете са свързани с трансформацията на държавата. Няма общ модел и Европа на регионите е малко вероятна перспектива, но регионите ще останат важна част от институционалната архитектура на Европейския съюз и неговите държави членки.

Основната цел на Европейския съюз е да постигне напредък към „все по-тесен съюз“. Безпогрешният тон на тази фраза е в голяма степен насочен към по-нататъшна интеграция. Още от самото начало посоката на европейската интеграция върви към идеята за създаването на Съединени европейски щати.

Дебатът относно наднационалното срещу междуправителствения подход засяга трънливия въпрос как да продължим с европейската интеграция. Той отразява разликата в мненията, която присъства в самото начало на европейския проект между онези, които искаха да запазят националния суверенитет и онези, които вярваха в създаването на така наречените Съединени европейски щати. По време на историческото развитие на организацията влиянието на тези две различни гледни точки е варирано.

За да се изясни разграничението между наднационалност и междуправителственост, Договорът от Маастрихт¹² въведе принципа на субсидиарност, който се изразява с идеята, че възможностите за вземане на решения се запазват от държавите членки, ако намесата на ЕС не е необходима. Оттогава ЕС е длъжен да предприеме действия на най-подходящото ниво на вземане на решения.

Например, има определени области на създаване на политика, които се разглеждат по-ефективно въз основа на единодушие. В такива случаи се възприема междуправителственият подход. Има обаче други области, в които наднационална институция като Европейската комисия трябва да взема решения. През последните години правомощията на Европейския парламент също се увеличиха, като например включват надзор на бюджетни и институционални въпроси на ЕС.

Бащите-основатели на Европейския съюз са могли да видят необходимостта от наднационални институции, които да движат проекта напред. От самото начало трябва да се признае, че интеграцията никога не е била предназначена да бъде напълно демократична по начина, по който политическите действия биха били на вътрешно ниво на националната държава. Вместо това има

донякъде признание, че силите на национализма трябва да бъдат потиснати, за да се предотврати избухването на война¹³.

Междуправителственият подход предвижда, че държавите членки са основните участници в процеса на интеграция. Той е опит за защита на националния интерес срещу общността и хармонизацията, движена от наднационални органи. Европейският съвет и Съветът на Европейския съюз могат да спрат тези проекти, предложени от наднационалните институции. Следователно институционалната структура на ЕС може да спре процеса на политическа, социална и икономическа интеграция. По същия начин междуправителствените форуми в рамките на ЕС предоставят подходящата среда за планиране на големи европейски проекти като единния пазар.

Концепцията за субсидиарност придобива известност като организиращ принцип за системите на многостепенно управление. Така се улавя процесът, чрез който политическата власт се разпределя на най-ниското практическо ниво. В европейски контекст наднационалните институции предприемат мерки само ако предложеното действие не може да бъде постигнато в достатъчна степен от държавите членки, както на централно ниво, така и на регионално и местно ниво. Като се има предвид липсата на официална конституция на ЕС или централизирано правителство на ЕС, субсидиарността изглежда като добър метод за посредничество между опасенията на различни участници на различни нива на европейското устройство.

Както посочва Дейвис¹⁴, „какво може да бъде по-либерално от това да се позволи на държавите членки да правят всичко, което не е забранено?“. Освен това член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) възлага тежестта на доказване по отношение на предимствата на централизирания подход твърдо върху ЕС. Всъщност „Съюзът ще действа само ако и доколкото целите на предложеното действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки“.

Съществуват обаче недостатъци, присъщи на правния капацитет на субсидиарността за ефективно управление. Безпристрастността, например, при зачитането на интересите на по-високите и по-ниските нива на системата на ЕС може

¹² Договор за създаване на Европейския съюз, ОJ C 191, 29.7.1999. Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> [цитирано 15.10.2023]

¹³ Например по време на Втората световна война Алтиеро Спинели и затворникът Ернесто Роси съставят проект на манифест за обединена Европа (Съюз на европейските федералисти 2019 г.). Те твърдят, че войната срещу фашизма би била безсмислена, ако възстанови една дискредитирана система, основана на променящи се съюзи.

¹⁴ Davies, G., Rostek, K. „The impact of Union citizenship on national citizenship policies“, in European Integration Online Papers, Volume 10, 2006.

да бъде осигурена само ако няма „никакъв конфликт между целите на различните нива“¹⁵. Тъй като принципът засяга основните отговорности на държавата, както и на институциите на ЕС, няма да е достатъчно да се постигне компромис между различни интереси на различни нива на вземане на решения. За тази цел би било необходимо прилагането на тясно свързани правни понятия като пропорционалност или приемане на най-високо ниво.

Регионализъмът в ЕС – предизвикателство или възможност?

ЕС е пример не само за най-високата степен на регионална интеграция, но и за регионализъм вътре в рамките на тази интеграционна общност. Факт, който поставя пред сериозно изпитание принципите на солидарност и субсидиарност, заложени в основополагащите договори.

Паралелно с проявите на институционален регионализъм в ЕС (реализиран чрез институциите на ЕС), могат да бъдат представени редица примери за ефективен за включените страни регионализъм в рамките на Съюза, реализиран на базата на извънобщностни структури и институции. Този тип проявления са особено актуални през XXI век и като опит за регионални компенсации по някои ключови теми, с които съответната група държави е на позиция различна, дори противоположна от взиманите на ниво Съюз решения.

Трябва да се отчита, че различните форми на регионализъм в рамките на ЕС имат различна логика на сформирание и съществуване, имат различни принципи на обмен и съответно различни политически и икономически амбиции. Степента на демонстрация на несъгласие с политики на ЕС също варира. Повечето от тях възникват като съвсем логично обединяване на усилията на близки по територия държави, които формират някои общи органи, реализират общи ползи от засилен стокообмен и др. Това невинаги означава заемане на консолидирани позиции или формиране на единни политики на ниво ЕС. В някои от тези вътрешнорегионални обединения се наблюдават институции, подобни на тези на ЕС.

Основна характеристика на европейския регионализъм е изместването на границите и неизбежното деление членове/нечленове не само по отношение на външни за Съюза страни, но и на различни форми на вътрешна интеграция в неговите рамки (Шенген, Еврозона, Икономически и валутен съюз, Банков съюз и др.). Обособяването на ядро/ядра и

полупериферия/периферия като резултат от съществените различия в икономическите и социални равнища, има значителни социално-политически последици и последици за сигурността.

Понятията център и периферия намират своя първоизточник в теорията за световната система на Имануел Уолърстейн¹⁶. Той откроява ядро от силно развити държави, полупериферия от стремящи се към центъра или изпаднали от него и периферия от слабо развити държави. Центърът е този, който се облагодетелства от световния капитал и създава и разпространява институционални модели, политически идеологии, технологии. Периферията е в ролята на доставчик на суровини и работна ръка към центъра и се отличава с липсата на силно централизирано управление. Тя е гъвкаво понятие.

По отношение на ЕС една част от страните традиционно винаги са от ядрото или се придържат към него, но се сформират нови концентрични кръгове от държави, които се превръщат в непосредствена периферия. Този процес непрекъснато се повтаря. За да бъде матрицата обаче стабилна, за някои автори е необходимо ядрото да е монолитно. Това е свързано с относително еднаквото равнище на икономическото и социално развитие на държавите, което да осигурява и баланс между отделните кръгове. В ЕС27 обаче то вече е сериозно дебалансирано - икономически и социално. Регионалните различия се измерват в пъти.

Подобни тенденции поставят под съмнение в известна степен издръжливостта на конструкцията на ЕС при продължителна и сериозна икономическа и социална поляризация, каквато понастоящем са регионалните разлики и дисбаланси. Те са очевидни не само по оста ядро - периферия, но и по оста Изток - Запад и особено Север – Юг, и до голяма степен сформират ядрата на отделни вътрешноевропейски структури.

Развитието и разширяването на обхвата на европейските институции не е в състояние да тушира породилото се напрежение между растящата институционализация на регионалните отношения и две от основните предпоставки за регионалното единство в Европа: считания за непреходен модел на европейска солидарност и липсата на значителна структурна взаимозависимост между ЕС и неговата крайната периферия в рамките на отделни вътрешни звена. Въпреки че ЕС е достатъчно отворен, за да осигурява съвместимост със светов-

¹⁶ Wallerstein, I. The Modern World System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. New York/London: Academic Press, 1974, p. 349.

¹⁵ Ibid.

ната търговска система, проектът за отворен регионализъм съвсем не е недвусмислено възприеман. Факт, който бива многократно определян като един от основните за подаването на разнопосочни сигнали навън и за реализирането на некоординирани действия от отделни страни и групи от такива.

Сложността на тези явления прави поддържането на равновесно положение трудно, което е предпоставка за протичането на паралелни на интеграцията процеси на диференциация. Под диференцирана интеграция се разбира интеграционни модели, които отчитат хетерогенността на ЕС и позволяват на различни групи държави членки да преследват определени политики с различни процедурни и институционални мерки. Видимата част на тези процеси е демонстрирана чрез съществуващите разлики в институционалната обвързаност, в членството и различните договорени условия относно Евронзоната, Шенгенското пространство и др.

В случая е наличен обособил се определен авангард от държави членки, които стоят в основата на важните решения и са водещи по отношение на европейските институции. Формира се група от страни аутсайдери, които отхвърлят или договарят различни условия за действието на отделните договори или членството им в институциите на ЕС. На практика се наблюдават вариации на Европа на различни скорости в зависимост от степента на развитие на държавите, общоевропейските договорености и институционално обвързване. Оформя се и външна група от страни, които членуват в една от институциите на ЕС.

В основата на концепциите за диференцирана интеграция е застъпено виждането, че тя е необходимо решение за задълбочаване на политическото единство между държавите-членки на ЕС. Това поставя и основния въпрос - дали в ЕС тази диференцирана интеграция не е придобила повече дългосрочен характер, отколкото да бъде ползвана като краткосрочна или средносрочна стратегия. Възможно ли е съчетанието интеграция/диференциация да доведе до усиление на хетерогенността в Съюза?¹⁷

В началото на 90-те години задълбочаването на интеграционните процеси и перспективата за

присъединяването към ЕС на страните от ЦИЕ поставят на дневен ред въпроса за повишаване на гъвкавостта на Съюза при решаването на новите проблеми. Предложени са няколко формули, зад които стои приблизително една и съща основна идея - тази за диференцирана интеграция: Европа на няколко скорости, Европа на променливата геометрия, Европа на твърдото ядро и др. Те обаче, предизвикват съпротивата на поддръжниците на традиционната наднационална същност на ЕС. Проблематиката на суверенитета отново е актуална, тъй като отделните формули предполагат по-голяма или по-малка степен на ограничаване на суверенните права на държавите. Различните модели имат различни крайни цели, изискват различна степен на сътрудничество между страните и различно разпределение на суверенитета между европейското и националното равнище.

Европа на много скорости подкопава фундаменталните ценности на ЕС, отбелязва полският изследовател Артур Ниедзвиецки¹⁸. По думите му, разделението между центъра и периферията е съществена характеристика на системата на европейската интеграция.

След предложените от председателя на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер пет варианта за развитие на ЕС¹⁹ в неговата Бяла книга за бъдещето на Съюза като най-реалистичен и същевременно като де факто прилаган отдавна се наложи вариант 3. А именно, онези държави, които искат да вървят напред, го правят, а останалите не им пречат. Сценарий, който прилага на практика идеята за Европа на няколко скорости. Възможностите за реализирането ѝ са разположени в рамките на следните опции:

- Създаване на „устойчиво ядро“, което провежда интеграционните програми в повечето сфери на сътрудничество и „периферия“, която поддържа базово ниво на сътрудничество (например общ вътрешен пазар).
- Засилено сътрудничество (за отбраната - структурирано), в чиито рамки група държави прокарват определени проекти, без да се съобра-

¹⁷ Още през 60-те години на XX век Вили Бранд посочва възможността за съществуването на „двускоростна Европа“. По-късно през 1975 г. в доклада „Тиндеманс“ е записано, че при определени условия държавите, които имат възможност да продължават да развиват сътрудничеството си, са длъжни да го направят с оглед да не се допуска блокирането на Икономическия и валутния съюз от изоставащите държави от Европейската икономическа общност. Подходът намира редица отявлени поддръжници.

¹⁸ Niedźwiecki, A. „Is the Division between Centre and Periphery of European Integration Inevitable?“ *Jindal Journal of International Affairs* [online]. Vol. 2, Issue 138-57, 2012. Достъпно на <http://www.jsia.edu.in/JJIA/PDF/Artur-IsTheDivision.pdf>. [цитирано 15.10.2023]

¹⁹ Варианти за бъдещето на ЕС според Бялата книга: 1. ЕС продължава да функционира както досега. 2. Усилията се концентрират върху развитието на Общия пазар, а всичко останало минава на заден план. 3. Онези държави, които искат да вървят напред, го правят, а останалите не им пречат. 4. Вниманието се концентрира в ограничен брой сфери, но в тях всички страни членки действат заедно. 5. ЕС и всички страни членки се ангажират да действат съвместно по максимално широк кръг от политически и други проблеми.

заяват или да бъдат стопирани от нежеланието на други да участват.

- Интеграция с различен темп, при която държавите се движат с различна скорост към общата цел в зависимост от желанието и възможностите си. Изоставащите няма да бъдат изолирани и гласът им ще се чува при взимането на решенията (включен и в Римската декларация²⁰ – важен, но не основен механизъм).

Постигането на устойчиви отношения между ядро и периферия не изглежда много перспективно и не отговаря на задачите на постъпателното развитие на интеграцията. Трудно могат да се определят контурите на ядрото, тъй като политическата и икономическата готовност на страните за задълбочаване на интеграцията не съвпадат. Тези от периферията се превръщат в догонващи, чиито интереси не се отчитат напълно от ядрото. Формулирането на общи цели става много трудно. Това особено силно ще засегне страни като България, както и новоприсъединяващи се държави от ЮИЕ (примерът със Шенген и Евронзоната е особено показателен).

Предполага се, че ако не се включи в интеграционната вълна, в следствие дадена държава може да си остане за постоянно в периферията. В рамките на тази концепция ЕС би се превърнал в образуване, включващо два типа страни, към които ще бъдат предявявани различни изисквания.

Изборът за участие в Евронзоната и Шенген на практика преформатира европейското интеграционно пространство. Търсенето на гъвкави подходи има своята логика при наличието обаче на ясна визия за развитие на цялостните процеси в Европа. То позволява задълбочаването на интеграцията, като се ограничават възможностите за блокиране на инициативата или се преодоляват необходимостта от изчакване. Това обаче внася известен дисбаланс вътре в Съюза – по отношение на правата и възможностите в и извън съответния формат, съответно на отговорностите. В практически план остава опцията отделни региони да бъдат институционализирани като периферия (най-вече ЮИЕ).

Въпросът, който стои на дневен ред, е не толкова дали Европа изобщо се нуждае от някакъв тип гъвкава/диференцирана интеграция, защото тя на практика се реализира, а какъв да бъде моделът и какви цели и задачи трябва да си поставя. Решава-

нето му предполага на първо място да се разсеят страховете сред новите членки и страните кандидати за формирането на статични кръгове, разделящи центъра от периферията в разширения ЕС.

Това би могло да даде тласък на развитието на разнообразни форми на сътрудничество между ЕС и неговите непосредствени съседи. Държавите, които все още не са успели да станат членки или нямат интерес да се присъединят към ЕС, да имат възможност да вземат участие в определени политики и да бъдат по-ангажирани в паневропейските проблеми. Гъвкавата интеграция във външното си измерение може да бъде разглеждана в някаква степен като заместител на членството или като по-дългосрочна перспектива, опасение, особено силно развито при по-слабите икономики в ЕС и страните-кандидати за членство.

В опита за налагането си като един от най-значимите фактори в глобалния обмен след подписването на договора от Маастрихт, ЕС е изправен пред необходимостта да реализира редица компромиси. Засилените прояви на националните егоизми поставиха европоцентричното начало пред сериозно предизвикателство. Предложенията за различен тип засилено сътрудничество и диференцирана интеграция на практика пренебрегват идеите на бащите-основатели на европейската идея. За съжаление, предлаганите политики не удовлетворяват в значителна степен европейските граждани, а и изчезва усещането за ентусиазма, с който е градена Европа.

Развитието на солидарността в дневният ред на ЕС не трябва да бъде възпрепятствано от националните правителства, които не желаят да видят да се развива такава. Малко вероятно е ЕС27 да се придвижи значително напред към развитието ѝ, когато има значителни разделения на европейско ниво както по отношение на демократичните ценности, така и на социално-икономическото развитие. Хетерогенността на ЕС27 и неговите нарастващи ценностни различия са твърде значителни, за да се очаква реалистично единен напредък.

В тази ситуация, има няколко сценария за бъдещето на Съюза. От една страна – наблюдаваният и в момента процес на прилагане на диференцирана интеграция - **ЕС на няколко скорости**. От друга страна - **Европа на нациите**, която всъщност е път към Европа на национализмите, особено в отделни региони, в които се усеща стремеж към прехвърляне на историята директно в политиката. Съпротивата срещу мигрантите е обединяващото звено в курса на твърде разнородните представители на националистическите подходи. Дори по недоволството от френско-германската ос няма изразен консенсус. Проблемите в обще-

²⁰ Декларация на държавните и правителствени ръководители на държавите членки и на Европейския съвет ЕК, ЕП, 25 март 2017 г. Достъпно на: http://europedirect-pleven.eu/wp-content/uploads/2017/03/25-rome-declaration.bg_.pdf [цитирано 15.10.2023]

ствата обаче са толкова много и взаимосвързани, те са толкова сериозни, че само опирането на темата за националния суверенитет и независимост няма да помогнат за справянето с тях.

Най-оптимистичният вариант, който ще съхрани изконните принципи, залегнали в разработването на европейската идея, е Европа на единството, **Европа като Социален съюз** с по-ефективни политики за ускорено сближаване между страните и изравняване на стандартите, с акцент върху засилване на елемента на европейска справедливост. Идея, която звучи абстрактно като понятие на фона на губещите се ценностни ориентири и акцент върху прагматичните модели на вземане на решения. За това трябва **дългосрочни стратегии за развитие и адаптиране на цели сектори от икономиката, които обикновено засягат значителен брой хора.**

Липсата на общи цели на интеграционния процес ще направи функционирането на ЕС още по-малко разбираемо за неговите граждани. В момента за него е от жизненоважно значение да съумее да открие оптималното съчетание между различните гъвкави формати, отчитащи в по-голяма степен интересите и спецификата на страните членки, както и да запази вътрешното единство на Съюза и да подсили усещането за солидарност.

Следва да бъде туширано усещането за ясно изразена политическа, икономическа и социална разпокъсаност, което допълнително подкопава доверието. Солидарността на ЕС става още по-актуална в момент, когато социалните връзки на национално ниво се разкъсват все повече, а националните механизми за солидарност не са толкова солидни, колкото са били в миналото.

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

1. Ганчев, П. „Няколко стратегически визии за бъдещето на света“, Международни отношения, бр. 5-6, 2018, с. 29 – 50.
2. Декларация на държавните и правителствени ръководители на държавите членки и на Европейския съвет ЕК, ЕП, 25 март 2017 г. Достъпно на: http://europedirect-pleven.eu/wp-content/uploads/2017/03/25-rome-declaration.bg_.pdf
3. Договор за създаване на Европейския съюз, ОJ C 191, 29.7.1992. Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>
4. Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство. Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=celex:32013R0604>
5. Best, E., Christiansen. T. „Regionalism in international affairs“. In The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations (7th ed). Edited by John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens. Oxford: Oxford University Press, 2016. <http://www.oxfordpoliticstrove.com/view/10.1093/hepl/9780198739852.001.0001/hepl-9780198739852-chapter-23>
6. Cicchi, L., Garzia, D., Trechsel, A. „Mapping Parties' Positions on Foreign and Security Issues in the EU, 2009–2014“, in Foreign Policy Analysis 16, 2020, pp. 532–546
7. Davies, G., Rostek, K. „The impact of Union citizenship on national citizenship policies“, in European Integration Online Papers, Volume 10, 2006.
8. Dyson, K. „States, Debts & Power: 'Saints' and 'Sinners' in European History & Integration. Oxford: Oxford University Press, 2014
9. Fioramonti, L. The Evolution of Supranational Regionalism: from Top-down Regulatory Governance to Sustainability Regions?, UNU-CRIS Working Papers, W-2014/2, Достъпно на: www.cris.unu.edu
10. Goecke, H., Hüther, M. „Regional Convergence in Europe“, Intereconomics, Volume 51, Number 3, 2016
11. Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017. European Commission — Speech. Brussels, 13 September 2017. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm
12. Niedźwiecki, A. „Is the Division between Centre and Periphery of European Integration Inevitable?“ Jindal Journal of International Affairs [online]. Vol. 2, Issue 138-57, 2012. Достъпно на <http://www.jsia.edu.in/JJIA/PDF/Artur-IsTheDivision.pdf>.
13. Stefanova, B. The European Union and Europe's New Regionalism. London: Palgrave Macmillan Cham, 2018.
14. Teperoglou, E., Belchior, A.-M. „Is 'Old Southern Europe' Still Eurosceptic? Determinants of Mass Attitudes before, during and after the Eurozone Crisis“, South European Society and Politics, 2020, <https://doi.org/10.1080/13608746.2020.1805878>
15. Van Rompuy, H. Nieuwspoort Gala Dinner, EUCO 93/13, The Hague, 23 April 2013.
16. Viehoff, J., Nicolaidis, K. „Social Justice in the European Union: The Puzzles of Solidarity, Reciprocity and Choice“ in Europe's Justice Deficit?. Oxford: Bloomsbury, 2015.
17. Wallerstein, I. The Modern World System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. New York/London: Academic Press, 1974.

2

ОБЩАТА ОТБРАНИТЕЛНА ПОЛИТИКА И ОБЩАТА ЕВРОПЕЙСКА АРМИЯ КАТО ЕЛЕМЕНТ ОТ ГЕОПОЛИТИЧЕСКАТА СУБЕКТНОСТ НА ЕС

Д-р Галин Дурев

Резюме: Ситуацията в света става все по-непредвидима, а глобалните и регионални заплахи с бързи темпове се умножават. Това изисква Европейският съюз да е в състояние да гарантира сигурността и стабилността на държавите членки, следвайки собствени си интереси и цели. За да бъде обаче ЕС водещ актьор на международната сцена, наличието на независима обща отбранителна политика и обща армия са задължителни условия. Те са последният необходим стълб, за да бъде гарантиран общностният суверенитет и интегритет.

Ключови думи: суверенитет, обща отбранителна политика, обща армия, сигурност, интегритет.

Abstract: The world situation is becoming increasingly unpredictable, and global and regional threats are multiplying rapidly. This reality requires the European Union to be in a position to guarantee the security and stability of the member states, following its interests and goals. However, an independent common defence policy and a common army are mandatory for the EU to be a leading actor on the international stage. They are the last necessary pillar to guarantee community sovereignty and integrity.

Keywords: sovereignty, common defence policy, common army, security, integrity.

Актуални предизвикателства пред ЕС

През изминалото десетилетие еуфорията от разширяването на Европейския съюз с нови държави и задълбочаването на интеграцията в разнообразни области постепенно започна да отстъпва място на засилващи се вълни на песимизъм по отношение бъдещето на европейския проект. Тази промяна на нагласите сред множество граждани няма отношение към идеята за обединена Европа по същество, а е свързана с невъзможността, неспособността или нежеланието на общоевропейските институции да разрешат актуални от няколко десетилетия проблеми, които вече са се превърнали в критични фактори за интегритета на Съюза.

Въпреки че идеята за общностния интерес е сред централните концепции, залегнали в основата на европейската интеграция, всички сериозни проблеми пред Европейския съюз през последните десетилетия несъмнено биват пречупвани през призмата на *raison d'Etat*, т.е. през интересите и целите на отделни държави, които често се групират в ситуационни коалиции. Анализът през призмата на политическия реализъм в международните отношения би заключил, че това не е изненадващо, защото подобно поведение е сред основните характеристики на националните държави, съставляващи ЕС. Актуалната либерално-плюралистична теория обаче по-скоро поставя този проблем сред патологиите, проявявани от субектите, стоящи в основата на един отмиращ глобален ред.

Доколко всяко от двете схващания отразява реалността е отделен въпрос, но неминуемото следствие от разминаването между поведението на държавите и теоретичните постановки за тяхното очаквано поведение е все по-интензивният сблъсък по линията „общо – общностно – национално“. Несъмнено между европейските държави има много общо: култура, религия, история, цивилизационни фактори и др., а далновидната политика и себеотрицанието след Втората световна война са превърнали в общностно достойние множество политически и икономически придобивки. Над всичко това обаче продължава да стои сянката на националния интерес, защото идеята за суверенитета, възникнала на континента и показала виталност повече от три столетия, продължава да е неотменно свързана с непоклатимата конструкция на националната държава. Дори днес да твърдим, че тя е загубила голяма част от своите функции, то ролята и в системата на международните отношения продължава да е все толкова неоспорима, както и преди век. С еволюцията на държавата еволюира и разбирането за суверенитета, но в случая с ЕС приемането на идеята за общностен суверенитет все още е на хоризонта поради присъщата ѝ абстрактност и изначална конфликтност.

Европейските страни неусетно, в контекста на поредица от събития, приеха абстрактната в началото идея за един наднационален център на властта, т.е. за правото да се управлява, произтичащо от общоприет и договорен от всички тях източник. Значително по-трудно обаче свикват с идеята, че над тяхната изконна територия те няма да имат пълна власт. Онези раздробени териториални единици, за които векове наред се е проливяло кръв, днес изглеждат все по-разделени между властта на националните държави и тази на наднационалните органи.

В това оспорвано противоречие, протичащо на фона на множество неразрешени проблеми, дискредитиращи властта на ЕС, несъмнено ще се проявят атавистичните рефлексии на националистите държави за самопомощ, борба за оцеляване и консолидиране на властта. В контекста на тези три рефлексии се проявява и един от най-големите дефицити на ЕС – маргинализиране на идеята за колективна отбрана в рамките на съюза.

Мястото на колективната отбрана в интеграционния процес на ЕС.

Идеята за изграждането на общи отбранителни способности на страните не е нова. Първият опит за създаване на колективна отбрана след Втората световна война е Брюкселският договор от 1948 г., подписан между Великобритания, Франция, Белгия, Холандия и Люксембург, с който са поставени основите на Западноевропейския съюз и е регламентирана идеята за колективна отбрана при военна агресия срещу страните по договора. След създаването на НАТО през 1949 г. и особено след приемането на Западна Германия в Северноатлантическия пакт през 1955 г., ролята на Западноевропейския съюз постепенно започва за намалява, но идеята за колективна отбрана на европейските страни в идеен план не е изместена от НАТО.

През 1952 г. в Париж е подписан договорът за Европейската отбранителна общност от шестте държави, подписали година по-рано Договора за Европейската общност за въглища и стомана – Франция, Западна Германия, Италия, Белгия, Люксембург и Холандия. Тази идея обаче така и не бива реализирана, тъй като през 1954 г. френският парламент не ратифицира договора, макар Франция да е сред водещите инициатори на проекта, като основният мотив е тревогата по отношение загубата на контрол върху националните отбранителни способности. През 60-те години тази френска позиция ще се затвърди при излизането на Франция от военното командване на НАТО.

В нереализираната идея за Европейска отбранителна общност е залегнало и изграждането на

обща европейска армия, но именно това се оказва крайъгълен камък за реализацията на проекта. Въпреки сериозните външни заплахи големите държави все още не са готови да се разделят с това най-присъщо проявление на техния суверенитет и предпочитат военната сфера да бъде под доминацията на НАТО, където САЩ могат да играят ролята на арбитър в европейските дела. Тази тенденция доминира целия период на Студената война, като в него се формира разбирането, че САЩ следва да бъдат гарант за сигурността на континента. До известна степен национални чувства в тази посока проявява единствено Франция, чиято политика е насочена към постигането на по-ниска степен на зависимост от военната инфраструктура на Алианса. За останалите държави НАТО, а в частност Съединените щати, единствено са в състояние да предоставят военна гаранция срещу враждебни действия от страната на Съветския съюз.

След края на Студената война и отпадането на голямата външна заплаха, идеята за колективна отбрана се възражда, намирайки своето проявление в Договора от Маастрихт, влязъл в сила през 1993 г. С него, редом с общата външна политика и политиката на сигурност, са поставени основите и на европейската отбранителна политика. По време на Европейския съвет в Кьолн през 1999 г. пак е поставено началото на европейската политика за сигурност и отбрана (ЕПСО). В същността си това „е основната политическа рамка, чрез която държавите членки могат да развиват европейска стратегическа култура на сигурност и отбрана, да се справят заедно с конфликти и кризи, да защитават Съюза и неговите граждани и да укрепват международния мир и сигурност“.²¹ Паралелно с изграждането на теоретичните основи на колективната отбрана, през 90-те години започва и процесът по фактическо вливане на Западноевропейския съюз в институционалната структура на европейските общности.

Крайъгълен момент за бъдещето на идеята за европейска колективна отбрана се оказва споразумението „Берлин плюс“, с което се дава възможност структурите, механизмите и средствата на НАТО да бъдат използвани за провеждане на мисии по линия на европейската политика по сигурност и отбрана. Разбира се, това положение има своите положителни и отрицателни страни. От една страна, то дава възможност на страните членки ефективно да се възползват от инфраструктурата и способностите на НАТО, във формирането на които самите те имат участие,

²¹ Обща политика за сигурност и отбрана. Информационни фишове за Европейския съюз. Достъпно на: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/159> [цитирано 15.10.2023]

за реализиране на цели по линия на европейската отбранителна политика. От друга страна, разчитайки на това, европейските институции не работят достатъчно усърдно за създаването на общоевропейски способности, а това забавя реализацията на множеството проекти по линия на колективната отбрана. Не на последно място, остава открит въпросът как този механизъм ще сработи при разминаване на интересите на страните-членки на ЕС, които са и членки на НАТО, с други страни, нечленуващи в ЕС.

През следващите години Съюзът работи активно по изграждане на основите на общата отбранителна политика, като през 2003 г. е приета Европейска стратегия за сигурност, а през 2004 г. е създадена Европейската агенция по отбрана, която следва да координира действията и да оказва подкрепа на държавите членки за подобряване на европейските отбранителни способности. Процесът придобива завършен вид през 2009 г. с влизането в сила на Договора от Лисабон, в който европейската политика за сигурност и отбрана е преименувана на обща политика за сигурност и отбрана, за да се подчертае изрично нейният общностен характер. В него е въведена и клаузата за колективна отбрана (член 42, параграф 7): „В случай, когато държава-членка стане обект на въоръжено нападение на нейната територия, другите държави-членки са задължени да ѝ окажат помощ и съдействие с всички средства, с които разполагат, в съответствие с член 51 от Устава на Организацията на обединените нации“.²²

Въпреки това, общата европейска отбрана продължава да се разглежда в идентичните постановки от Северноатлантическия договор и остава в тяхната сянка, като дори по-долу в текста е подчертано, че „ангажиментите и сътрудничеството в тази област са съвместими с ангажиментите, поети в рамките на Организацията на Северноатлантическия договор, която остава за държавите, които членуват в нея, основа на колективната им отбрана и главна инстанция за нейното осъществяване“.²³ Показателно е, че повече от четири години след влизането в сила на Договора от Лисабон темата за общата отбрана попада в дневния ред на Европейския съвет, като са предприети мерки по развитието на отбранителни способности, укрепване на отбранителната индустрия и, следва да се подчертае, повишаване на ефективността, видимостта и въздействието на общата политика за сигурност и отбрана. Последното изречение е красноречива институционална

оценка за дейността на европейските институции в тази област в рамките на почти цял мандат.

През следващите години са приети множество решения, проекти, доклади, стратегии и т.н., които следва да придадат нов облик на общата политика за сигурност и отбрана, но по-скоро се създава впечатлението за теоретично развитие на идеята, съпътствано от продължаващо практическо обвързване с НАТО. Важна стъпка е направена през 2017 г. със създаването на Способности за планиране и провеждане на военни операции и поставянето на началото на изграждането на постоянно структурирано сътрудничество (ПСС), чиято първа стъпка е насочена към съвместно развитие на отбранителни способности и повишаване на оперативната готовност на въоръжените сили.

Постоянно структурирано сътрудничество започва своето съществуване с участието на 25 държави-членки (без Великобритания, Дания и Малта) и има за цел постигане на по-голяма ефективност при преодоляване на предизвикателствата пред сигурността, интегриране и сътрудничество в отбраната между държавите-членки на ЕС. Този механизъм е насочен към подобряване на военното обучение, провеждане на учения и съвместно укрепване на отбранителните способности. Важно е да се отбележи, че участието в ПСС е доброволно и „вземането на решения остава в ръцете на отделните държави членки и се взема предвид специфичният характер на политиките им на сигурност и отбрана“.²⁴

По същество този механизъм може да бъде разглеждан по-скоро като координационен елемент в система за колективна отбрана на група национални държави, отколкото като елемент на обща отбранителна политика. Изначално към него резерви проявяват редица държави, причините за което са споделени на декемврийското заседание на Европейския съвет през 2017 г. от председателя Доналд Туск: „В продължение на много години най-силният аргумент против ПСС беше опасението, че то би довело до отслабването на НАТО. Но всъщност е точно обратното. Силната европейска отбрана по естествен начин укрепва НАТО.“²⁵

Близо месец след началото на войната в Украйна Съветът утвърди така наречения „Стратегически ком-

²² Консолидиран текст на Договора за Европейския Съюз. Достъп до правото на Европейския съюз. Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A12016M042> [цитирано 15.10.2023]

²³ Пак там

²⁴ Постоянно структурирано сътрудничество (ПСС) в областта на отбраната и сигурността. Официален уебсайт на Европейския съюз. Достъпно на: http://publications.europa.eu/resource/cellar/354b8739-f4aa-11e8-9982-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1 [цитирано 15.10.2023]

²⁵ Хронология: Сътрудничество на ЕС в областта на сигурността и отбраната. Европейски съвет / Съвет на Европейския съюз. Достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/defence-security/defence-security-timeline/> [цитирано 15.10.2023]

пас за сигурността и отбраната“. По същество това е амбициозен план за реализация на качествено подобрене на отбранителните способности и готовността за действие при различни кризи, включващ капацитет за бързо разгръщане в състав до 5000 души, реални учения по суша и море, военна мобилност, граждански и военни мисии и операции на ЕС и т.н. Предвидени са сериозни инвестиции в интеграцията на способностите и разузнавателния капацитет на отделните държави, обща космическа стратегия, авангардни военни технологии и т.н. Като основна мотивация за създаването на този план се изтъква „завръщането на войната“ в Европа.

В Компаса са направени първите плахи стъпки в посока по-задълбочена интеграция на военните способности на страните членки и разработване на механизъм за колективни действия при кризи, но следва да имаме предвид, че той едва ли е разработен за месец от началото на войната в Украйна. Познавайки механизма на работа на ЕС, можем да твърдим, че процедурата и съгласуването са започнали значително преди това, т.е. приемането на Компаса вече става в свършено друга международна обстановка. Освен това, проблематичен остава въпросът с общото командване, защото историческият опит показва сериозна предпазливост по тази тема, предвид нежеланието за нарушаване на взаимовръзките със САЩ и НАТО (какво обаче всъщност е НАТО без страните от ЕС?). Тези, както и редица други въпроси, продължават да създават недоверие сред граждани и институции към поредния мащабен отбранителен проект на общността.

Въпреки множеството реализирани проекти по линия на ПСС и създадения през 2021 г. Европейски механизъм за подкрепа на мира (извънбюджетен фонд на стойност около 5 млрд. евро за периода 2021 – 2027 г.), въпреки новите политически тенденции и цели след началото на войната в Украйна, общата отбрана, общоевропейските въоръжени сили и общностното разбиране за колективна сигурност продължават да изостават на втори план. Те са изместени назад от два силни фактора: първо, засилващото се нежелание на някои от държавите в съюза да пренебрегнат националните си интереси в полза на общността и, второ, доминиращата роля на НАТО и САЩ в европейската отбранителна система, която невинаги е била и ще бъде в унисон със стремежите на ЕС за развитие на собствени отбранителни способности.

Нужни ли са обща отбранителна политика и общи въоръжени сили на ЕС?

Този въпрос отдавна занимава не само политическите и научните среди, но и много европейски граждани. Защо всъщност на ЕС му е необходима обща отбранителна политика и общи въоръже-

ни сили, ако приемем, че тази функция би могла ефективно да бъде изпълнявана от силите на НАТО и САЩ?

На първо място, това допускане неизменно води след себе си и допускането, че всеобхватните политически и икономически интереси на ЕС, САЩ, а и Турция винаги ще се припокриват до голяма степен, което би изключило необходимостта на сили, защитаващи европейския интерес. Такова, разбира се, е трудно приемливо, най-малкото поради факта, че би било трудно приложимо дори по отношение на страните-членки на ЕС, а какво остава по отношение на глобални и регионални фактори.

През последните тридесет години европейските държави направиха много, за да се опитат да дадат отговор на провокативния въпрос на Кисинджър: „На кого да се обадя, ако искам да говоря с Европа?“²⁶. Това обаче все още не е достатъчно, за да бъде възприеман ЕС като единен и първостепенен геополитически фактор. Причините за това са както външни, така и вътрешни, но и двете групи са несъмнено свързани с идеята за суверенитета. Вътрешните причини произтичат преди всичко от интеграционните проблеми в съюза, базирани на неформалното разделение на държавите на групи по интереси, ситуационните коалиции, концепции като „Европа на две скорости“, противопоставянето север-юг и изток-запад и др. Факт е, че редица членки значително по-трудно възприемат разширяващите се ограничения пред техния суверенитет, което се отразява на позициите им по най-разнообразен кръг от въпроси.

Външните причини са по-фокусирани и не толкова обхватни, но за сметка на това те са косвено свързани с вътрешните и се отнасят до същностни постановки от теорията на международните отношения. Първо, възприятието, което Кисинджър вгражда в известната фраза, продължава да е доминиращо разбиране сред преобладаващата част от водещите глобални и регионални актьори. В практически план това се изразява с активното поддържане на двустранни отношения с основните страни-членки на ЕС, които обикновено взимат първенство над отношенията с съюзните институции. Дълго време страни като САЩ поддържат ниво на стратегически диалог с Великобритания, Германия и т.н., Русия категорично предпочита двустранните отношения, а Китай дори приема регионален подход към Европа. Немалка част от държавите в света се интересуват по-скоро от диалога с Германия, Франция, Италия и т.н. като национални държави, отколкото от взаимодействие

²⁶ EU says it has solved the Kissinger question. Достъпно на: <https://www.reuters.com/article/us-eu-president-kissinger-idUSTRE5AJ00B20091120> [цитирано 15.10.2023]

с брюкселските бюрократични процедури. В този смисъл не би било пресилено да се каже, че на полето на дипломатическата практика ЕС продължава да бъде механичен съюз от 27 национални държави с неоспорима правосубектност.

Второ, от теоретична гледна точка е изключително важно как другите възприемат ЕС, защото на базата на тези възприятия в немалка степен се предпоставя определено поведение на международната сцена. В това отношение се навлиза по-сериозно в обхвата на идеята за суверенитета, т.е. за упражняването на легитимна и призната власт в рамките на определена територия. Че властта на отделните държави-членки над собствените им територии е легитимна е въпрос, който отдавна не стои на дневен ред. Либералната демокрация и представителното управление дават основание да твърдим, че конституирането на политическата власт в европейските страни притежава всички необходими характеристики, за да бъде тази власт легитимна. Практиката също показва, че оспорване на придобитата власт в европейските страни е рядко явление.

По-важен в случая е въпросът доколко легитимна е общосъюзната власт над територията на ЕС и доколко суверенитетът е разпределен равномерно. Тези абстрактни въпроси имат за цел да покажат деформациите, защото отговорът е очевиден. Съюзът със сигурност не може да бъде разглеждан като такъв на равноправни държави, защото редица такива запазват значително повече права върху националните си територии, отколкото други, а общосъюзната власт често е обект на оспорване не само от гражданите, а и от правителства. Логично следствие от всичко това е, че гражданите на ЕС все още не са придобили първа идентичност като граждани на ЕС, а и едва ли скоро ще придобият. В този смисъл, няма как да очакваме, след като редица страни и милиони граждани все още не приемат съюза като интегрирано цяло, имащо примат над отделните национални държави, то външните сили да го приемат като такова. В международната система ЕС остава един изключително привлекателен икономически субект, но политически дезинтегриран и военно несъстоятелен обект.

Следвайки тези мисли, логично си задаваме въпроса каква е връзката с общата отбранителна политика и въоръжени сили? Много автори през последните години определят ЕС като икономически гигант и военнополитическо джудже. Европейските институции работят в посока обща отбранителна политика, но завършекът на този процес изисква формулирането на общоевропейски приоритети и интереси. Този дебат е труден поради множество от изброените вече при-

чини и изисква изясняване веднъж завинаги на концепцията за бъдещото развитие на ЕС.

Всякога в историята суверенната власт е предполагала наличието на най-малко три компонента: общи институции, т.е. консолидирана власт; интегрирана територия; военна сила, гарантираща първите два.²⁷ През последните тридесет години европейските институции извървяха дълъг и труден път в своето развитие, а съюзният суверенитет обхваща все повече области в интегрираната съюзна територия. Всяка кризисна ситуация обаче провокира вътрешните проблеми и ни показва, че тази територия не е чак толкова интегрирана. ЕС е достатъчно силен икономически фактор и може да си позволи да бъде независим военнополитически актьор. Това налага да поеме отговорност за своята сигурност и своите интереси зад граница, като се освободи от доминиращата роля на НАТО и САЩ. Именно в това обаче се състои проблемът и спирачката през развитието на тази област през последните десетилетия.

Новите реалности в света изискват ЕС да е отговорен за случващото се на неговата територия, както и за регионите, попадащи в сферата на непосредствени интереси. Общите позиции и единни въоръжени сили биха показали една следващата, решителна стъпка в интеграцията, която ще е ясен сигнал за останалите сили, че съюзът се стреми да бъде активен геостратегически актьор. Постигането на този статут е немислимо без възможността за проектиране на сила в различни точки на картата, което не е по силите на отделните държави. Въоръжените сили са явен символ на властта и суверенитета и тяхното създаване ще реши голяма част от проблемите, свързани както с вътрешните, така и с външните причини за превратното разбиране за същността на ЕС.

Само през последното десетилетие станахме свидетели на множество конфликти в непосредствена близост, които изправиха Европа пред невиджани от десетилетия предизвикателства. Голяма част от тях имаха именно военно-политически характер и европейските институции показаха неадекватни в много отношения реакции на събитията, което на практика извади ЕС от голямата политическа игра. Ако съюзът имаше общи цели и приоритети в това направление, които би могъл да подплати с военна сила, то той със сигурност можеше да се позиционира по-добре. Актуалната ситуация показва, че членството в НАТО на по-голямата част от държавите в никакъв случай

²⁷ Университетски речник – основни понятия: суверенитет. Нов български университет. Достъпно на <https://nbu-rechnik.nbu.bg/bg/obsht-spisyk-na-ponqtq/suverenitet> [цитирано 15.10.2023]

не води до подобряване на позициите на ЕС като единен субект, дори напротив. В този смисъл е дошло време държавите-членки да поемат задължението по обезпечаване на една обща отбрана, формулиране и защита на общосъюзни интереси.

ЕС и НАТО в глобализацията се свят

Днес предизвикателствата пред мира се появяват едно след друго с невиджана скорост. Глобализираният свят бързо бива обхванат от множество политически и военни кризи, които са сериозно изпитание пред редица държави и региони. Европейският съюз несъмнено усеща преки и косвени последици от всичко това, но все още запазва пасивност по много от въпросите, имащи несъмнено отношение към собствената му сигурност. Това и го отличава от останалите държави, претендиращи да бъдат геополитически фактори. Вгълбен в икономическото си развитие и гарантиране на благосъстоянието, съюзът изпитва все повече затруднения, имащи екзогенен произход, на които не може да отвърне с достатъчно бърза и ефективна реакция. Тромавият механизъм на постигане на баланс на интересите между държавите се оказва сериозна бариера пред реализацията на общностния суверенитет. Търсейки интеграция в

какви ли не области, европейските институции пренебрегват именно онези, които превръщат Европа в колективен актьор – външната политика и единната отбрана.

Европа обаче не е Исландия и не може да разчита на кой друг да бъде отговорен за нейната защита. В свят на ескалиращи кризи и разнообразни нови заплахи никой субект не може да пренебрегва тези въпроси, особено ако има претенцията да бъде интегриран политически субект с глобална роля. Пътят към превръщането на ЕС в такъв субект несъмнено преминава през изграждането на общи отбранителни способности, които да са в готовност за бърза и адекватна реакция дори и извън пределите на съюза за защита на неговите интереси. Постигането на такива вече изисква действия, а не само политически декларации и стратегически документи.

Главният проблем обаче продължава да стои на дневен ред: създаването на ефективна и независима обща отбранителна политика и единни въоръжени сили поставят под сериозно съмнение смисъла от съществуването на НАТО, а и са категорична заявка за възникването на нов полюс на световната карта.

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

1. Консолидиран текст на Договора за Европейския Съюз. Достъп до правото на Европейския съюз. Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex-%3A12016M042> [цитирано 15.10.2023]
2. Маркедонов, С., Окунев, И. „Целостност и самоопределение на държави в света на проблемната суверенност“. В Quaestio Rossica. Vol. 8, № 4, с. 1422–1436. DOI 10.15826/qr.2020.4.536.
3. Обща политика за сигурност и отбрана. Информационни фишове за Европейския съюз. Достъпно на: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/159> [цитирано 15.10.2023]
4. Постоянно структурирано сътрудничество (ПСС) в областта на отбраната и сигурността. Официален уебсайт на Европейския съюз. Достъпно на: http://publications.europa.eu/resource/cellar/354b8739-f4aa-11e8-9982-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1 [цитирано 15.10.2023]
5. Университетски речник – основни понятия: суверенитет. Нов български университет. Достъпно на <https://nbu-rechnik.nbu.bg/bg/obsht-spisyk-na-ponqtia/suverenitet> [цитирано 15.10.2023]
6. Хронология: Сътрудничество на ЕС в областта на сигурността и отбраната. Европейски съвет / Съвет на Европейския съюз. Достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/defence-security/defence-security-timeline/>. [цитирано 15.10.2023]
7. EU says it has solved the Kissinger question. Достъпно на: <https://www.reuters.com/article/us-eu-president-kissinger-idUSTRE5AJ00B20091120> [цитирано 15.10.2023]

3

ЗЕЛЕНИЯТ ПРЕХОД НА ЕС – МЕЖДУ СПРАВЕДЛИВОСТТА, СУВЕРЕНИТЕТА И РАЗДЕЛЕНИЯТА

Николай Драганов

Резюме: Обявен на фона на най-мощните климатични протести в историята, планът на Европейската комисия за Европейския зелен пакт трябваше да постави Европейския съюз в ролята на световен лидер по отношение на борбата с промените в климата, като същевременно „не остави зад борда“ гражданите на континента. Но беше ли подплатена амбициозната цел не само с думи, но и с необходимото финансиране? Каква е равностойната години по-късно и къде стои Европа спрямо останалите големи играчи в лицето на САЩ и Китай? Какъв е възможният път напред и какво е мястото на технологиите в борбата за лидерство и надмощие?

Ключови думи: дигитализация, енергиен преход, Зелена сделка, трансформация

Abstract: Announced in the context of the most significant climate protests in history, the European Commission's plan for a European Green Deal was supposed to position the European Union as a global leader in the fight against climate change while „not leaving behind“ the European citizens. But was the ambitious goal supported verbally and with the necessary funding? What is the balance years later, and where does Europe stand compared to the other major players in the face of the US and China? What is the possible way forward, and what is the place of technology in the struggle for leadership and supremacy?

Keywords: digitalisation, energy transition, Green deal, transformation.

В края на 2019 г. председателят на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен представи амбициозен план на Съюза за справяне с кризите в областта на климата и околната среда, които са обхванали планетата. „Да съгласуваме нашата икономика с нашата планета“, призова започващата тогава своя мандат Фон дер Лайен по отношение на Европейския зелен пакт, придобил популярност като „Зелена сделка“, чиято амбиция беше да постави началото на превръщането на Европа в първия в света въглеродно неутрален континент.

В геополитически контекст, обявен на фона на най-мощните климатични протести в историята, планът на ЕК бе приветстван като смела стъпка напред в движението за глобален справедлив преход – и първи истински пробив за политиката на „Зелен нов курс“ в света. „ЕС бие САЩ, приема свой собствен Зелен нов курс“, прокламира едно вестникарско заглавие. Служителите на Европейската комисия се възползваха от възможността да се наметнат с мантията на Зеления нов курс, претендирайки за водеща роля в глобалния натиск за декарбонизация. „Връщам съобщение от Мадрид“²⁸, заяви заместник-председателят на комисията Франс Тимерманс пред Парламента след участието му в конференцията на ООН за климатичните промени през 2019 г. „Посланието е следното: имаме нужда от европейско лидерство“. Тимерманс с право подчерта значението на европейските ангажименти в областта на климата. Страните-членки на Европейския съюз са най-големите лидери в историята в стремежа към добив и емисии на изкопаеми горива, както на континента, така и в съответните им империи. Всъщност самият Съюз се ражда в името на изкопаемите горива.

Никой не бива да поставя под съмнение необходимостта от смели действия и решения в защита на околната среда и ограничаване на климатичните промени. Без съмнение това е един от най-големите въпроси, които стоят пред човечеството и ако обединена Европа има амбицията да бъде визионер и лидер в справянето с проблема, то тази цел заслужава ангажирането и подкрепата на европейските граждани.

Превзехме планетата. А сега накъде?

Пагубното влияние на човека върху климата и околната среда не е въпрос на мнение, а отрича-

²⁸ Адлер, Д., Варган, П. Зелената сделка на ЕС не е Зеленият нов курс, от който се нуждаем. Достъпно на: <https://baricada.org/2021/07/10/eu-green-deal/> [цитиран 15.10.2023].

нето му в най-добрия случай би могло да бъде резултат от некомпетентност и отказ от информация. „Влиянието ни върху околната среда вече е наистина глобално. Безогледните ни посегателства върху планетата променят самите основи на природата“²⁹, посочва големият британски учен и автор на документални филми сър Дейвид Атънбъроу в своята книга „Живот на нашата планета“.

В резултат на човешката дейност и прекъсване на хранителни вериги, почти всички големи океански риби са унищожени и сме изгубили около половината от плитководните корали в света. Към момента 1,8 трилиона пластмасови боклуци се носят в чудовишно петно в северната част на Тихия океан, където теченията карат повърхностните води да циркулират. Пластмасата навлиза в океанските хранителни вериги и над 90% от морските птици имат пластмасови частици в стомасите си. Прекъснато е свободното течение на почти всички големи реки по света с над 50 000 големи язовира. Освен че използваме реките като сметища, в които изхвърляме отпадъците си, ние ги замърсяваме с торове, пестицидите и промишлените химикали, с които обработваме почвите. Много реки се числят към най-замърсените природни обекти на планетата. Посегателството ни върху сладководните басейни е намалило броя на животните и растенията в тях в по-голяма степен, отколкото в който и да било друг хабитат. В световен мащаб сме намалили размера на животинските им популации с над 80%. Понастоящем изсичаме над 15 милиарда дървета годишно. Дъждовните гори по света са намалели наполовина. Само за 30 години броят на насекомите в световен мащаб е намалял с една четвърт. Голяма част от тях са опрашители, което ги прави основно звено в много хранителни вериги. На много места почвите губят горния си слой и от богати екосистеми, пълни с гъби, червеи и специализирани бактерии и домакини на други микроорганизми, се превръщат в твърда, стерилна и неплодна земя. Смятаме Земята за своя планета, управлявана от човечеството за човечеството. Не оставяме почти нищо за останалите живи същества. Истинската дива природа, онази, в която хората ги няма, вече не съществува. „Превзехме Земята“³⁰, обобщава Атънбъроу.

Всичко това трябва да спре и сегашните поколения са тези, които имат последен шанс да спасят планетата чрез смели и отговорни мерки. В битката за тази огромна цел, може би най-голямата, заставала пред човечеството, Европа не би следвало да се задоволява с второстепенна роля, още повече защото ходът на събитията е неотменим

и в следващите десетилетия онези, които вземат преднина днес, ще диктуват настоящето и бъдещето във всички аспекти.

Въпросът е как да се постигне това, но като „не остане никой зад борда“ (както не особено сполучливо обещавахе Тимерманс), от една страна, и същевременно да бъде запазена водещата роля на Европа като геополитически играч в задаващото се все по-ожесточено противопоставяне със САЩ и Китай? Как да бъде запазен европейският суверенитет, без да има отказ от климатичните политики, като същевременно в нито един момент не се забравя, че за да бъде предотвратен климатичният хаос и да бъде гарантиран устойчив растеж за по-здраво и справедливо общество – за нас и поколенията, които идват след нас – преходът трябва да бъде социално справедлив и приобщаващ, като гарантира, че никой не е изоставен.

Лидерство чрез икономическа държавност

Лоранс Буун, доскорошен Главен икономист на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и настоящ държавен секретар по европейските въпроси на Франция, поставя на преден план две основни предизвикателства, пред които е изправен Европейският съюз: осъществяване на екологичен преход и упражняване на икономическо лидерство. Точно както екологичният преход е жизненоважен за опазването на планетата, от която зависи нашето оцеляване, така и икономическото лидерство е от съществено значение за запазването на демократичния, екологичен и пазарен модел, който е в основата на нашия начин на живот, посочва Буун, която в своята визия за преодоляване на тези предизвикателства говори за т.нар. „икономическа държавност“.

За европейците упражняването на икономическа държавност ще изисква радикална промяна на мисленето. „Ние сме свикнали да бъдем икономическа суперсила, но все още се учим да упражняваме политическа власт. Всъщност ЕС винаги се е въздържал да мисли в термините на икономическата държавност. Неговото развитие се определяше от търговията и се подкрепяше от постоянно развиващия се, но в крайна сметка предвидим международен икономически ред, основан на правила. Но светът се промени“³¹, посочва Буун.

През последните две десетилетия и особено през последните няколко години поредица от сътре-

²⁹ Атънбъроу, Д. Живот на нашата планета. София: Хермес, 2021.

³⁰ Пак там.

³¹ Буун, Л. Европа се нуждае от "държавно майсторство в икономиката", за да осъществи зеления преход. Достъпно на: <https://www.bta.bg/bg/news/498167-evropa-se-nuzhdae-ot-darzhavno-maystorstvo-v-ikonomikata-da-osashtestvi-ze>. [цитиран 15.10.2023]

сения - от пандемията COVID-19 до пълномащабното нахлуване на Русия в Украйна - подчертаха уязвимостта, която може да възникне от взаимозависимостта. В резултат на това ЕС претърпя геополитическо пробуждане, като държавите членки вече признават необходимостта от по-голям суверенитет, за да гарантират сигурността си не само по отношение на отбраната, но и по отношение на икономиката и в по-широк план - на европейската визия за света. Именно тук се появява „икономическата държавност“, която се изразява в това да бъдат разработени икономически политики, които да укрепят статута на ЕС като суверенна сила, способна да гарантира устойчивостта на своя икономически, социален и екологичен модел и да прожектира своите ценности извън границите си. Тази стратегия трябва да се основава на четири стълба.

Първият от тях е европейската индустриална стратегия. През последните години Съюзът постигна известен напредък в тази област, например приемането на документа „Fit for 55“ (Подготвени за 55)³² - всеобхватен политически пакет, насочен към намаляване на нетните емисии на парникови газове с поне 55% до 2030 г. и постигане на нулеви нетни емисии до 2050 г. Освен това ЕС се стреми да реформира своя пазар на електроенергия, за да постигне по-гъвкаво и нисковъглеродно производство. Работи се за задълбочаване на вътрешните междусистемни връзки, за да гарантира европейските енергийни доставки, като по този начин намалява зависимостта от чуждестранен внос на енергия и от изкопаеми горива. В момента ЕС работи по финализирането на още инициативи, които ще са добра стъпка в опита да се бори за водеща позиция в областта на зелените технологии. Например - усилия за рационализиране и ускоряване на съответните административни процеси, като издаване на разрешителни и проверка на държавните помощи. Пример за това е и наскоро предложенят от Европейската комисия Закон за промишлеността с нулево нетно потребление.

Европейският закон за чиповете и Законът за критичните суровини, за които се застъпва Франция, имат за цел да стимулират европейското производство на ключови компоненти в глобалната верига за доставка на технологии. Европа трябва също така да ускори напредъка в производството на батерии, което е от съществено значение за постигането на въглероден неутралитет.

Вторият стълб на европейската икономическа държавност изисква укрепване на вътрешния ни пазар и търговските ни отношения с останалия свят. ЕС вече разширява своя инструментариум за защита на националните предприятия с мерки, свързани например със сигурността на данните и критичната инфраструктура.

Третият стълб е проекцията на нашите стандарти и амбиции извън Европа. За тази цел ЕС се нуждае от още по-активно засилване на влиянието си в многостранните организации и използване на властта си, за да държи тези организации фокусирани върху основните им цели и да насърчава реформите в управлението, когато е необходимо.

Последният стълб е използването на „офанзивни“ инструменти за възпиране на злонамерени действия от страна на трети държави. На фона на задълбочаващото се китайско-американско напрежение ЕС трябва да избере между пълното технологично отделяне и засилването на контрола върху износа.

Дългосрочни цели и краткосрочни стремежи

Д-р Якопо Мария Пепе, изследовател в отдел „Глобални проблеми“ на германския Институт за сигурност и политика и Клаудия Деч, директор на FES Just Climate в своя доклад „Геополитика и енергийна сигурност в Европа - как да продължим напред?“³³ посочват, че от геополитическа гледна точка ЕС е изправен пред две големи дилеми.

Първата от тях е как да запази собствения си модел на отворени енергийни пазари, като същевременно се адаптира към новите реалности, в които геополитиката, правителствата на отделните държави и съображенията за сигурност диктуват енергийната политика и изкривяват пазарите. Но Съюзът е изправен и пред друга, още по-критична дилема - как да съчетае дългосрочните цели в областта на климата с краткосрочните стремежи за сигурност на доставките, от една страна, и енергийната си независимост с новите зависимости и рискове, възникващи при прехода към зелена и декарбонизирана енергийна система. Това принуждава ЕС да преразгледа приоритетите си за устойчивост, сигурност на доставките и конкурентоспособност и да предефинира енергийната сигурност в по-широк смисъл, включително чрез по-добра координация с целите на индустриалната политика.

³² Fit for 55. The European climate law makes reaching the EU's climate goal of reducing EU emissions by at least 55% by 2030 a legal obligation. EU countries are working on new legislation to achieve this goal and make the EU climate-neutral by 2050. Достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> [цитиран 15.10.2023]

³³ Maria Pepe, J., Detsch, C. Geopolitics and Energy Security in Europe How do we move forward? Friedrich Ebert Stiftung, 2022. Достъпно на: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/19953.pdf> [цитиран 15.10.2023]

Но дали ЕС е институционално готов за това предизвикателство? Енергийният съюз, предложен през 2015 г., до голяма степен не успя да изпълни обещанията да създаде по-интегриран, координиран и сигурен вътрешен енергиен пазар. Настоящата ситуация изисква не само възстановяване на баланса между енергийната политика и политиката в областта на климата, но също така и съгласуване на различните национални приоритети и спешната необходимост от координиране на външния отговор за осигуряване на настоящите и бъдещите енергийни доставки. Понастоящем централизираното европейско управление на енергетиката е политически недостижимо и икономически нефункционално, като се имат предвид различните структури на европейските икономики и техните енергийни миксове.

С оглед спешността на проблема, първата необходима стъпка е постигането на съществено междуправителствено споразумение на равнище Европейски съвет. Има нужда от солидна политическа сделка за енергетиката, климата и водорода, която да преодолее съществуващите различия относно начините за постигане на „Зелената сделка“. Тази сделка трябва да обхваща две основни насоки на действие - вътрешни и външни.

Вътрешното действие следва да се съсредоточи върху финансиране (не само от отделните държави, но най-вече от Съюза като такъв) на енергийна инфраструктура, с акцент върху електроенергийните мрежи и инфраструктурата за природен газ и водород, които участниците на пазара иначе не биха сметнали за жизнеспособни; съвместни покупки на втечнен природен газ и многостранни споразумения за солидарност и сериозна правителствена подкрепа за технологичните иновации и водородната индустрия; създаване на агенция за подкрепа на международния добив на полезни изкопаеми със строги критерии за устойчивост, за да се сведат до минимум рисковете от прекъсване на доставките на суровини.

Външните действия трябва да се изразяват в прагматичен подход към енергийните и индустриалните отношения със САЩ и Китай, но не трябва да изключват решителни реакции. Тъй като отделянето от Китай ще бъде трудно постижимо, ще е необходима комбинация от ангажираност и диверсификация. Диалогът и партньорството със САЩ следва да се съсредоточат върху осигуряването на вериги за доставки и върху насърчаването на зелените технологии, без да се изключват симетрични отговори, когато става въпрос за зелени инвестиции и промишлена конкуренция.

Ако иска да отстоява и затвърждава своя суверенитет на международно ниво, ключово е ЕС да

се съсредоточи върху регионалната взаимосвързаност на електроенергийните и водородните системи, както и върху регионален механизъм за управление с цел укрепване на настоящите и бъдещите вериги за доставка на енергия. По този начин ЕС следва също така да повиши степента на своето участие в регионалния механизъм за управление, като се има предвид, че настоящата геополитическа фрагментация и прекъсването на веригите за доставки подкопават ролята и ефективността на глобалните институции за управление на енергетиката.

Войната в Украйна разкри провала на стратегията на ЕС за диверсификация и ограниченията на механизмите на ЕС за управление на енергетиката. Енергийната криза започна още преди войната - промените в геополитическия пейзаж, фрагментацията на глобалните механизми за управление на енергетиката и различните подходи към енергийната политика в областта на климата вече бяха видими.

Днес ЕС е изправен пред потенциален компромис между краткосрочните нужди за осигуряване на алтернативни доставки на изкопаеми горива и дългосрочния приоритет за декарбонизация на икономиката. В последните години ЕС постави като приоритет политиките за климата пред съображенията за енергийна сигурност. Но настоящите инвестиции в инфраструктура за изкопаеми горива и повторното пускане в експлоатация на въглищни електроцентрали могат да предизвикат ефект на блокиране, който да подкопае целите на политиката в областта на климата и годишните цели за намаляване емисиите.

Комбинацията от амбициозни цели в областта на климата, много кратки срокове, краткосрочни ограничения на доставките на изкопаеми горива и средносрочни и дългосрочни, почти нереалистични увеличения на производството на зелена електроенергия, зелени технологии и водород, прави задачата почти невъзможна без съвместни, координирани и по възможност интегрирани усилия.

Бъдещата стратегия на ЕС за енергийна сигурност също трябва да постигне баланс между стремежа за повишаване на устойчивостта на доставките и енергийния суверенитет, от една страна, и реалността на нарастващите нови зависимости, от друга. Внезапното откъсване от доставките на газ, нефт и въглища от Русия или просто разумното им намаляване, ще има значителни геополитически последици както за настоящата, така и за бъдещата енергийна сигурност. Сега ЕС трябва да се ориентира в напрегнатите отношения и значителните зависимости от Китай, интересите на САЩ и новата ожесточена системна конкуренция

в областта на технологиите, стандартите, критичните минерали и устойчивите вериги за създаване на стойност и доставки.

Но как да изглежда енергийната сигурност на ЕС при прехода от енергийна система, използваща изкопаеми горива, към енергийна система, която не използва изкопаеми горива, както сега, така и в бъдеще? Какъв прагматичен подход към енергийната сигурност би могъл да предприеме Съюзът, за да се справи с предизвикателствата и несигурността, пред които е изправен?

Мария Пепе и Деч определят пет основни дилеми, пред които е изправен ЕС по пътя към ефективна стратегия за енергийна сигурност.

На първо място, ЕС е изправен пред трайно напрежение между различните равнища на управление на енергетиката (национално, регионално и наднационално). Днешната дилема е трудното съчетаване на различните национални приоритети с неотложната необходимост от координиране на външния отговор за осигуряване на настоящите и бъдещите енергийни доставки.

На второ място е дилемата между пазарната и икономическата рационалност и завръщането на държавната намеса и геополитическата конкуренция: как да се запази европейският модел на отворени енергийни пазари, като същевременно се адаптира към свят, в който енергийните пазари ще бъдат нарушени, енергията е оскъдна и потоците се преориентират.

Трето, ЕС трябва да намери баланс между дългосрочните цели в областта на климата и краткосрочната сигурност на доставките на изкопаеми горива. Въпреки че високите цени на газа и електроенергията увеличават икономическата изгода от възобновяемите енергийни източници, осигуряването на доставки на изкопаеми горива в краткосрочен план ще бъде скъпо, което ще окаже допълнителен натиск върху скъпоструващите процеси на екологична трансформация в трудните за преодоляване промишлени сектори и ще увеличи риска от блокиращи ефекти.

Четвърто, ЕС е изправен пред краткосрочна дилема между гарантирането на доставките на газ и нестабилните световни пазари - проблемът е не само сложното заместване на доставките на руски газ в краткосрочен план, но и нарастващата зависимост от нестабилните и свити световни пазари в средносрочен план. Реалността е, че макар диверсификацията да е необходима повече от всякога, тя не означава непременно сигурни, достъпни и стабилни доставки на газ.

На пето място е въпросът за дългосрочна дилема между стремежа към енергийна независимост и новите зависимости и рискове за доставките. Става дума за осигуряване на бъдеща по-голяма енергийна независимост в условията на нарастваща конкуренция по цялата верига за създаване на стойност и доставка на екологични продукти, включително критичната инфраструктура.³⁴

За да се справи успешно с тези пет основни дилеми и да изгради по-единен енергиен фронт, ЕС трябва да действа прагматично, реалистично и стратегически. Действията трябва да се основават на рационално споразумение между националните държави и между тях, ЕК и ЕП и да бъдат формулирани в две различни измерения - вътрешно и външно.

Във вътрешен план Съюзът се нуждае от много по-солидно финансиране на енергийната инфраструктура с акцент върху електроенергията, природния газ и водорода. По данни от доклада на Пепе и Деч, още преди войната енергийната инфраструктура на ЕС е изисквала инвестиции в размер на около 140 млрд. евро за електроенергия и поне 70 млрд. евро за газ. За периода 2021-2027 г. обаче бюджетът за енергетика за „подпомагане на прехода към чиста енергия и завършване на Енергийния съюз“ е едва 5,84 млрд. евро.

Настоящата ситуация на световния пазар на втечен природен газ изисква съвместни действия на европейско равнище. Държавите-членки на ЕС биха могли да упълномощат ЕК за съвместно закупуване на газ, за да увеличат търсенето и да повишат привлекателността на ЕС като купувач спрямо очакваната конкуренция по отношение на цените и обемите. Механизмът ще трябва да се занимае с немаловажния въпрос за вътрешноевропейското преразпределение и неговото управление. Необходим е механизъм за солидарност, за да се компенсира недостигът на газ в държави със сходно ниво на риск, газоинтензивни икономики както и такива с инфраструктурни връзки и географска близост. И накрая, за да се осигури вътрешно преразпределение, участващите държави следва да преодолеят инфраструктурните пропуски чрез бързо изграждане на липсващите междусистемни връзки.

Ключов елемент е фокусирането върху нисковъглеродни, а не изцяло безвъглеродни технологии и държавна подкрепа за технологичните иновации и водородната индустрия. Комбинацията от технологичен прагматизъм, иновации и държавна подкрепа може да се окаже най-доброто ре-

³⁴ Maria Pepe, J., Detsch, C. Op. cit.

шение за намаляване на рисковете за енергийните доставки в бъдещата енергийна система. Макар че би било за предпочитане да се наблегне изключително на технологиите за възобновяеми енергийни източници, т.е. слънчева енергия, вятър и зелен водород, необходимостта да се действа и да се ускори преходът, като същевременно се запази лидерството в по-широк спектър от технологии, изисква известен прагматизъм.

От съществено значение е да се обединят усилията на европейско равнище в подкрепа на технологичните иновации, като например инфраструктурата за рециклиране, за да се намали зависимостта от суровини за електролизери и батерии за електрически превозни средства, но също и за слънчеви панели и вятърни турбини. За да се осигурят суровините и тяхната преработка и да се намали зависимостта от Русия и Китай, страните от ЕС следва да обмислят подкрепа за минните дейности, като включват твърди условия за социалните и екологичните стандарти в минните страни, за да се предотвратят вълнения и прекъсване на доставките.

Във външен план ЕС трябва да възприеме по-нюансиран подход от САЩ спрямо Китай. Тъй като отделянето от Китай ще бъде трудно постижимо, ще е необходима комбинация от ангажираност и диверсификация. Същевременно ЕС следва да следи отблизо и развитието на ситуацията около Закона за намаляване на инфлацията и да проучи възможността да повлияе на законодателите в САЩ да обмислят промени в разпоредбите преди следващите президентски избори. От друга страна, Европейската комисия следва да обмисли пропорционални мерки за защита и подкрепа на собствената си чиста индустрия. Не бива да повтаряме грешката с Русия, и вместо това трябва да се постареем да диверсифицираме доставките си на втечен природен газ възможно най-скоро.

Необходимо е да се засили военното измерение на енергийната сигурност, като се постави акцент върху защитата на морската енергийна инфраструктура: саботажът на газопровода „Северен поток 2“ хвърли светлина върху уязвимостта на критичната енергийна инфраструктура, особено на нейния морски компонент.

Държавите членки следва да се споразумеят да прилагат по-всеобхватен, но гъвкав подход към партньорствата в областта на енергетиката и климата. Внимание следва да бъде насочено най-вече към региона на Близкия изток и Северна Африка, Персийския залив, бившия СССР, както и към някои ключови държави в Югоизточна Азия. Обменът и трансферът на нормативни актове (реформи на енергийния пазар, мрежови кодекси

и тарифи, технически стандарти и сертификати, възобновяема енергия, както и законодателство за чисти газове) следва да бъдат част от обновените партньорства.

ЕС следва да се съсредоточи върху регионалната взаимосвързаност и регионалните механизми за управление, за да укрепи настоящите и бъдещите вериги за доставка на енергия. Преди войната инициативи за интегриране или реинтегриране на регионални електроенергийни мрежи се провеждат в Персийския залив, Северна Африка и Централна Азия. Сега ЕС трябва да увеличи вноса на екологично електричество. Това налага по-голямо участие в регионалния транспорт и инфраструктура. ЕС би могъл да обмисли техническа, регулаторна и финансова подкрепа за критични държави, разположени в по-широкия регион на Близкия изток и Африка, Персийския залив, Централна Азия и Източна Азия, както и да създаде разпределителни центрове за електроенергия или производители и износители на водород. По този начин ЕС следва да повиши и степента си на ангажираност като регионален механизъм за управление, като се има предвид, че настоящата геополитическа фрагментация и прекъсването на веригата за доставки подкопават ролята и ефективността на глобалните институции за управление на енергетиката.

Справедливият преход в Европа - все още недостижим

Въпреки добронамерените инициативи и симпатичния език, Европейският съюз все още не изглежда подготвен да осъществи социално справедлив преход, категорични са редица автори³⁵. Тъй като финансовите и човешките разходи, свързани с липсата на преход, се увеличават всяка година, официална Европа е закърмена с вярата в зеления растеж и не разполага с необходимата фискална стратегия, за да направлява прехода по ефективен и справедлив начин.

За да се насърчи социалното измерение на Зелената сделка, на равнище ЕС бяха създадени два нови фонда. Фондът за справедлив преход, приет през 2021 г., е насочен само към онези региони на Съюза, които са силно зависими от изкопаемите горива за производство на енергия.³⁶ Приетият Социален фонд за климата предвижда пакет от 86 млрд. евро (като държавите осигуряват 25 % от

³⁵ Crespy, A., Munta, M. Europe's just transition—still out of reach, 2023. Достъпно на: <https://www.socialeurope.eu/europes-just-transition-still-out-of-reach> [цитиран 15.10.2023]

³⁶ В България този фонд придоби печална известност по край скандалите и протестите около Териториалните планове за трите въглищни региона - Стара Загора, Перник и Кюстендил.

финансирането) за компенсиране на неравномерните ефекти от ценообразуването на въглеродните емисии и планираното разширяване на системата на ЕС за търговия с емисии по отношение на сградите и автомобилния транспорт. В сравнение със съществуващите инструменти на ЕС Социалният фонд за климата е иновативен, тъй като е едновременно компенсаторен и преразпределителен.

За разлика от други фондове, той няма да е насочен към територии или титуляри на проекти, а изрично ще финансира „временна пряка подкрепа на доходите на уязвими домакинства, които ползват транспорт, за да поемат увеличението на цените на автомобилния транспорт и горивата за отопление“. Фондът също така е предназначен да даде възможност за инвестиции, насочени към уязвимите групи: домакинства, микропредприятия или ползватели на транспорт. Той осигурява първото институционално признаване на понятията енергийна бедност и бедност, свързана с мобилността.

Вместо да представляват истински новаторски пробив в политиката обаче, тези два фонда проявяват голяма консервативна приемственост със съществуващите политически инструменти и логики, особено със социалните инвестиции и целевите компенсации. Те използват версия на социалните инвестиции, която подчинява публичната намеса на императива на зеления растеж: социалната държава е тук, за да осигури, на първо място, целенасочени мерки от страна на предлагането - като например инвестиции в зелени умения и компетенции - и, на второ място, да създаде буфери за плавен преход чрез силни социални и здравни услуги, социална защита и поддържане на доходите. Основният смисъл на съществуването на Социалния фонд за климата е да смекчи очакваното силно неравномерно социално въздействие на пазарите на въглеродни емисии.

Очевидно е, че очакваните средства, отпуснати за тези два фонда, няма да бъдат достатъчни за смекчаване на тези социални последици и за подкрепа на необходимите инвестиции. През октомври 2021 г. само за Германия Бундестагът прие план на стойност 200 млрд. евро за подпомагане на домакинствата, изправени пред рязко покачващите се цени на енергията.

По-съществено е, че ЕС насърчава модел на зелен растеж, различен от парадигмата на справедливия преход. При представянето на Зелената сделка пред Европейския парламент Фон дер Лайен изрично я обяви за нова стратегия за растеж на Европа. Това виждане е здраво свързано с идеята за зелен растеж - убеждението, че е възможно да се отдели увеличаването на brutния вътрешен продукт от генерирането на емисии на парнико-

ви газове. И все пак отделянето е силно противоречиво сред учените, някои от които поставят под въпрос възможността да се постигне въглеродна неутралност в обозримо бъдеще, докато се разчита на него. Всъщност убеждението, че технологията ще донесе средства за поддържане на европейския продуктивен модел, без да го промени из основи, представлява научен, културен и идеологически разлом. Така от държавите членки, които получават средства от Механизма за възстановяване и устойчивост, се изисква да изразходват поне 20% за цифровия преход, както и минимум 37% за екологичния. Дали една по-цифрова икономика сама по себе си е по-екологична, предстои да бъде установено.

За разлика от зеления растеж, който продължава да преследва увеличаването на производството като основна цел, справедливият преход превръща здравето на хората и околната среда в икономическа цел. Той развива интегрирана визия, която свързва разпределителната справедливост - по-справедливо разпределение на ресурсите между социалните групи в световен мащаб - и процедурната справедливост: насърчаване на демократичното участие, особено на тези, които са по-засегнати от изменението на климата. Тя предполага ограничаване на господстващото положение на пазара и насочване на публичните ресурси към общите блага и универсалните услуги, включително тези, които, макар и да не са печеливши, са изключително важни за справедливия преход.

ЕС все още не се е справил в достатъчна степен с четири вида неравенство. На първо място, емисиите на парникови газове се генерират предимно от богатите, докато бедните понасят в по-голяма степен последиците от изменението на климата. Второ, достъпът до работа е неравнопоставен в икономика, която вече генерира малък или никакъв ръст на БВП. Трето, разходите, произтичащи от политиките на преход, са неравномерно разпределени в обществата. И накрая, ползите от екологичния преход, като здравословна храна, устойчива инфраструктура или чисти технологии, също са неравномерно разпределени.

В своя анализ „Зелен растеж – митове и реалност“³⁷, част от съвместен проект между Friedrich Ebert Stiftung Bulgarien и „Барикада“ икономистът Даниела Пенкова критикува финансовата неадекватност на Европейския зелен пакт, като посочва, че на този етап „Зелената сделка“ до голяма степен се състои от преместване на пари от вече съ-

³⁷ Пенкова, Д. Социално-икономически барометър: Зелен растеж – митове и реалност. 2021. Достъпно на: <https://baricada.org/2021/12/04/socialno-ikonomicsheski-barometur-zelen-rastej/> [цитиран 15.10.2023]

ществувачи фондове на ЕС и претоплени обещания за бъдещо мобилизиране на частния капитал.

Освен това, базирайки се на данни от доклад³⁸ на „Оксфам“ от 2020 г., авторката е категорична, че индивидите, които най-много са допринесли за климатичните промени, не поемат съответната отговорност и необходими лишения в потреблението си. Нещо повече – те използват огромната част от оставащия „въглероден бюджет“. По този начин тежестта за спасението на планетата е на плещите на най-бедните, които най-малко са виновни за проблема, пред който сме изправени.

Цитираните данни, според които най-богатите 10% от населението на света (около 630 милиона души) са отговорни за 52% от кумулативните въглеродни емисии, а най-бедните 50% (около 3,1 милиарда души) са отговорни за само 7% от кумулативните емисии, не се коментират от европейските институции и поради това в Европейския зелен пакт не са вградени механизми, преразпределящи по прогресивен начин намаляването на емисиите сред различните доходни групи. Тези факти подкопават идеята за безспорната необходимост от зелен преход и трудно ще позволят на Европа да заеме водеща роля в този ключов момент.

Тъй като разпределителните последици от изменението на климата и политиките, прилагани за борба с него, вече се отразяват на обществата, слонът в стаята е липсата на цялостна фискална стратегия. Дебатите относно реформата на Пакта за стабилност и растеж³⁹ или последващите действия по пакета за възстановяване на „Следващото поколение на ЕС“ след 2027 г. са свързани с дълбоки разделения между държавите членки и политическите партии. Възраждащият се социален и национален егоизъм представлява сериозна пречка пред осигуряването на адекватни публични ресурси за финансиране на справедливия преход в цялата многостепенна система на управление на ЕС.

В свой материал за Social Europe Уилям Демонс⁴⁰, висш френски служител, също критикува, че средствата за новите мерки са незначителни. Прего-

ворите за следващата Многогодишна финансова рамка, след 2027 г., вероятно ще започнат на същата основа, както обикновено: как може да се намали бюджетът на ЕС? Що се отнася до дебата за собствените ресурси на Съюза, той не е напреднал въобще, откакто темата беше отхвърлена през 2020 г., когато беше приет временен инструмент за справяне със социално-икономическото въздействие от пандемията от COVID-19 – „Следващо поколение ЕС“⁴¹ (NextGenerationEU). Единствената значителна промяна, осъществима в краткосрочен план, изглежда либерализирането на рамката, досега много строга, за държавните помощи за предприятията от страна на държавите членки. Но това решение вероятно ще бъде по-лошо от проблема: в този контекст фискалните неравенства между държавите членки ще задълбочат различията между тях и ще изострят вътрешното напрежение.

Ето защо Европа се нуждае от изцяло нов инструмент, т.нар. Европейски суверенен фонд, който да отговори на ИРА на САЩ, но на този етап тази идея е по-скоро поредната празна обвивка, за която няма средства.

Освен традиционната битка между консервативните държави и останалите по отношение на фискалните правила, Франция и Германия например са се вкопчили в сериозна вражда, която показва до каква степен енергийната криза в ЕС и по-широките му зелени амбиции нарушават конкурентоспособността на региона. Спорът се върти около ролята на ядрената енергетика в енергийния микс на блока, но в крайна сметка става въпрос за това къде ще процъфтява промишлеността. Франция иска да промени правилата на пазара на електроенергия в ЕС, за да помогне на своята закъсала компания да удължи срока на експлоатация на застаряващия си и задължнял парк от реактори – ход, който би могъл да осигури по-ниски цени на електроенергията – но Германия, която се бори да осъществи собствения си зелен преход, е против. ЕС не може да си позволи продължителна борба в индустриалното си ядро, особено като се имат предвид проблемите, които изпитва в конкуренцията със САЩ и Китай в областта на чистите технологии.

Технологиите – в основата на борбата за надмощие

За да опази и затвърди своя суверенитет като сериозен международен играч, ЕС трябва не само да намали риска от търговските си връзки, но и да развие технологичното си предимство. САЩ и Китай се състезават ожесточено за лидерство в ино-

38 Oxfam. Confronting Carbon Inequality: Putting climate justice at the heart of the COVID-19 Recovery, 2020. Достъпно на: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621052/mb-confronting-carbon-inequality-210920-en.pdf> [цитиран 15.10.2023]

39 Пактът за стабилност и растеж е въведен като част от третия етап на Икономическия и паричен съюз. Той е създаден, за да се гарантира, че държавите членки на ЕС ще поддържат стабилни публични финанси след въвеждането на единната валута. Достъпно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=LEGISSUM:stability_growth_pact [цитиран 15.10.2023]

40 Desmonts, W. Europe facing three threats to its future, 2023. Достъпно на: <https://www.socialeurope.eu/europe-facing-three-threats-to-its-future> [цитиран 15.10.2023]

41 Европейски съюз. NextGenerationEU. Достъпно на: https://next-generation-eu.europa.eu/index_bg [цитиран 15.10.2023]

вациите, производството и търговията с днешните и утрешните критични технологии. И двете превърнаха технологичното лидерство в ключовите сектори в централен стратегически принцип и все повече привеждат своите политики за сигурност, търговия и изследвания към тази цел. Междувременно те приемат все по-строги ограничения върху износа, инвестициите и други трансакции.

Както посочват Тобиас Гьорке и Джулиан Рингхоф⁴² от Европейския съвет за външни отношения, ЕС се нуждае от стратегия, която ще гарантира, че той ще остане незаменим технологичен играч със собствени геоикономически лостове за оформяне на бъдещото икономическо бойно поле. В противен случай ще бъде хванат в капана на цикъл на реагиране на всичко, което идва от Вашингтон, Пекин или някъде другаде. Една част от тази стратегия трябва да има за цел да намали зависимостите на ЕС от други държави в критичните вериги на доставки. Друга част от стратегията обаче трябва по същество да обърне тази логика и да поддържа и увеличава зависимостите на други страни от ЕС за определени ключови технологии. Тъй като технологичното лидерство на цели ключови технологични сектори не е нито реалистично, нито желателно за ЕС, той трябва вместо това да се съсредоточи върху осигуряването на лидерство в конкретни технологии, които са жизненоважни за ключовите вериги на доставки и за световната икономика като цяло, както например го прави Япония⁴³.

Тази стратегия ще даде на ЕС геоикономически лост, който той може да използва тактически. В комбинация с други инструменти на държавното управление – включително разнообразяване на зависимостите от веригата за доставки – този лост би направил Европа по-малко уязвима на външен натиск и би добавил към нейния потенциал за възпиране. Критичните технологични

предимства могат да възпрат икономическата принуда срещу европейските компании, да подкрепят кибер и дигиталната устойчивост на целия континент и да дадат ръка на ЕС на волана в индустриите и веригите за доставки, които биха могли да определят бъдещия баланс на геоикономическата мощ.

За да вдъхне живот на своето технологично предимство, ЕС трябва да определи в кои критични технологии притежава или реалистично може да спечели предимство. Като начало той трябва да идентифицира технологичните сектори, които са от решаващо значение или ще бъдат в близко бъдеще, както за просперитета и сигурността на Европа, така и за глобалната икономика и геополитическа сила. Технологиите, които позволяват добиването, преработката и рециклирането на критични суровини, например, са жизненоважни за програмата за икономическа сигурност на Европа. Същото важи и за модерните материали и нанотехнологиите, биотехнологии, квантови технологии, кибер технологии; роботика, мрежови технологии като 6G и Open RAN, космически технологии и др. Предвид обхвата на тези сектори, ЕС не може да се позиционира като лидер в цялата им екосистема, следователно трябва да идентифицира ключови точки във веригите за доставки, където вече контролира или може реалистично да заеме водеща позиция.

В обобщение, макар Европа наскоро да пое по пътя към подобряване на икономическата си устойчивост, за да не стане жертва на ускоряващата се борба за власт за технологично лидерство, ЕС също трябва да засили собствените си предимства пред другите сили. Това изисква ясна и обща стратегия за целенасочени инвестиции и защитни мерки в критични технологии, в които може да поддържа предимство, което ще увеличи геоикономическата мощ на целия блок.

⁴² Gehrke, T., Ringhof, J. Indispensable leverage: How the EU can build its technological edge, 2023. Достъпно на: <https://ecfr.eu/article/indispensable-leverage-how-the-eu-can-build-its-technological-edge/> [цитиран 15.10.2023]

⁴³ Япония вече следва подобен подход като част от стратегията си за национална сигурност, целяща да гарантира своята „стратегическа незаменимост“ в ключови технологии. Като част от този подход японското правителство предостави значително финансиране на компании, произвеждащи нишови материали и инструменти, използвани в производството на усъвършенствани полупроводници, в опит да поддържа предимството на страната.

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

1. Адлер, Д., Варган, П. Зелената сделка на ЕС не е Зеленият нов курс, от който се нуждаем. Достъпно на: <https://baricada.org/2021/07/10/eu-green-deal/> [цитиран 15.10.2023].
2. Агънбъроу, Д. Живот на нашата планета. София: Хермес, 2021.
3. Буун, Л. Европа се нуждае от „държавно майсторство в икономиката“, за да осъществи зеления преход. Достъпно на: <https://www.bta.bg/bg/news/498167-evropa-se-nuzhdae-ot-darzhavno-maystorstvo-v-ikonomikata-za-da-osashtestvi-ze>. [цитиран 15.10.2023]
4. Европейски съюз. NextGenerationEU. Достъпно на: https://next-generation.eu.europa.eu/index_bg [цитиран 15.10.2023]
5. Клайн, Н. Това променя всичко. София: Изток-Запад, 2016.
6. Колбърт, Е. Шестото измиране. София: Изток-Запад, 2015.
7. Пенкова, Д. Социално-икономически барометър: Зелен растеж – митове и реалност. 2021. Достъпно на: <https://baricada.org/2021/12/04/socialno-ikonomichseski-barometur-zelen-rastej/> [цитиран 15.10.2023]
8. Calder, K. The New Continentalism, 2012.
9. Crespy, A., Munta, M. Europe's just transition—still out of reach, 2023. Достъпно на: <https://www.socialeurope.eu/europes-just-transition-still-out-of-reach> [цитиран 15.10.2023]
10. Desmonts, W. Europe facing three threats to its future, 2023. Достъпно на: <https://www.socialeurope.eu/europe-facing-three-threats-to-its-future> [цитиран 15.10.2023]
11. Energiewende, A. European Energy Transition 2030: The Big Picture, 2019.
12. Fit for 55. The European climate law makes reaching the EU's climate goal of reducing EU emissions by at least 55% by 2030 a legal obligation. EU countries are working on new legislation to achieve this goal and make the EU climate-neutral by 2050. Достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> [цитиран 15.10.2023]
13. Gehrke, T., Ringhof, J. Indispensable leverage: How the EU can build its technological edge, 2023. Достъпно на: <https://ecfr.eu/article/indispensable-leverage-how-the-eu-can-build-its-technological-edge/> [цитиран 15.10.2023]
14. Maria Pepe, J., Detsch, C. Geopolitics and Energy Security in Europe How do we move forward? Friedrich Ebert Stiftung, 2022. Достъпно на: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/19953.pdf> [цитиран 15.10.2023]
15. Oxfam. Confronting Carbon Inequality: Putting climate justice at the heart of the COVID-19 Recovery, 2020. Достъпно на: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621052/mb-confronting-carbon-inequality-210920-en.pdf> [цитиран 15.10.2023]

4

МИГРАЦИЯТА И РЕФОРМАТА НА ПОЛИТИКАТА ЗА УБЕЖИЩЕ

Светла Александрова

Резюме: ЕС е изправен пред извънредно голям брой нуждаещи се от закрила хора. Това поставя отново пред сериозно изпитание Съюзът като цяло и отделните европейски страни – както по отношение разбирането за суверенитета, така и по отношение на необходимостта от солидарен подход при реформиране на европейската система за убежище.

Ключови думи: Сигурност, миграция, политика за убежище, суверенитет

Abstract: The EU faces an extraordinarily high number of people needing protection. This fact puts the Union and the European countries to a serious test in terms of understanding the concept of sovereignty and the need for a solidarity approach in reforming the European asylum system.

Keywords: Security, migrants, asylum policy, sovereignty

„Според археолозите, почти всички хора на Земята са мигранти, тъй като човечеството е произлязло от Африка преди около 200,000 години, а след това се е разпространило в целия свят – в Европа, Азия, Австралия и двете Америки... Днес има около 200 милиона мигранти по света, а проблемите и възможностите, свързани с миграцията, ожесточено се обсъждат от политиците и обикновените хора по целия свят... Можем да наречем XXI век „ерата на мигрантите“, Борис Алтнер, журналист.⁴⁴

Един от основните стремежи на Европейския съюз е да постигне напредък в реформата на миграционната си политика. Но изпитанията, пред които е изправена Европа, са огромни: как да се предотврати нелегалната миграция? Как да се гарантира честно и справедливо производство за предос-

тавяне на бежански статут?⁴⁵ Как и къде да бъдат връщани онези мигранти, които нямат право на закрила в ЕС?

Движението на хора от едно място на друго, определящо се като миграция, е съществувало от най-древни исторически периоди. Ескалацията на миграционни потоци към Европа се засилва след 2014 г. Многоаспектните проблеми в Близкия изток създават предпоставка за ориентиране на големи групи хора към Стария континент. Войната между Русия и Украйна създава предпоставка за нов пик. Ето защо е от особена важност страните членки да работят солидарно в рамките на миграционната тематика, определяща до голяма степен и рисковия потенциал за сигурността на европейските граждани.

През 2022 г. държавите от ЕС са изправени пред извънредно голям брой нуждаещи се от закрила хора в резултат на рязкото увеличаване на молбите за убежище, подадени в Европа, в съчетание с принудителното разселване на милиони хора от Украйна след началото на руските действия. В светлината на тези процеси ЕС и неговите държави членки мобилизират безпрецедентен обем ресурси с цел удовлетворяване на нарастващите потребности от закрила. 962 160 граждани на държави извън ЕС са подали молба за убежище в ЕС. Данните включват молби за убежище, подадени както за първи път, така и повторно. Броят е най-голям през 2015 и 2016 г., след което намалява. През 2022 г. се наблюдава увеличение с 52%.⁴⁶ в сравнение с 2021 г. и с две пети в сравнение с равнището през 2019 г.

През 2022 г. една четвърт (25%) от молбите са подадени в Германия, следвана от: Франция (16%),

⁴⁴ Миграция и мигранти. В: Наръчник за обучение по правата на човека за младежи. Достъпно на: <https://www.coe.int/bg/web/compass/migration> [цитиран 15.10.2023]

⁴⁵ Следва да се прави разлика между мигрант, лице, търсещо убежище и бежанец (човек, който бяга от въоръжени конфликти или преследване. Признат за такъв в приемащата държава е на базата на основателни опасения от преследване по причина раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група).

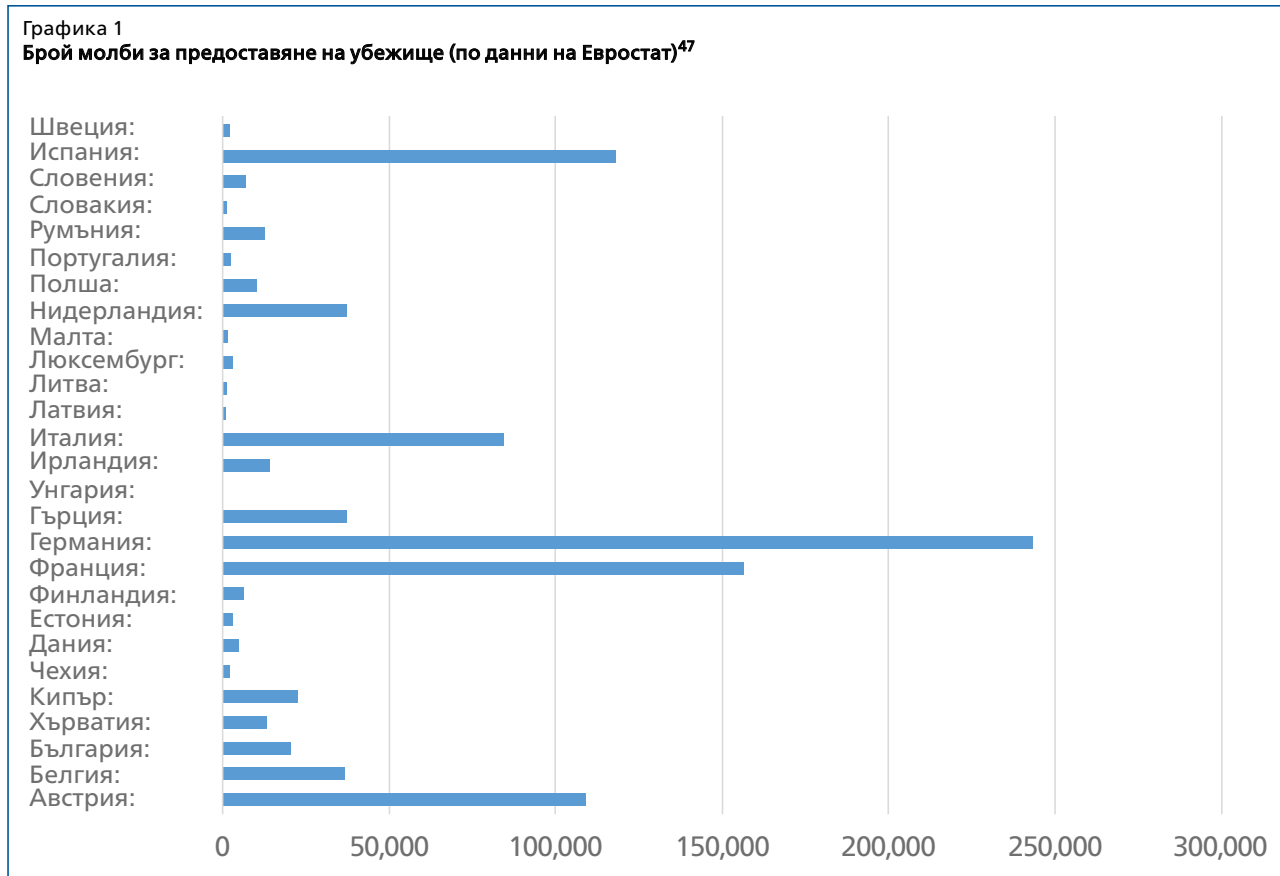
⁴⁶ Инфографика — Молби за убежище в ЕС. Достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/> [цитиран 15.10.2023]

Испания (12%), Австрия (11%), Италия (9%). Въпреки че рекордните нива от 2015 г. и 2016 г. се дължат главно на молби за международна закрила, подадени от лица, идващи от Сирия, Афганистан и Ирак, настоящото увеличение е резултат от много по-широк кръг националности.

Следвайки тенденциите от последните години, няколко държави членки по границите на ЕС въвеждат специални правила за управление на масови пристигания и за обявяване на извънредно положение в конкретни ситуации. Въпреки че целта на тези мерки е да се подпомогнат организите в наблюдението и управлението на притока на хора и разкриването на случаи на контрабанда, те крият и риск за правото на убежище и за принципа на забрана за връщане на лицата в страните на произход.

ЕС създава единна европейска политика по отношение на миграцията, но в голяма степен всяка страна членка изпълнява миграционната си политика съобразно националните си възприятия, а това рефлектира върху идеята за европейската солидарност и единен подход към ключови за Съюза теми. Наблюдават се сериозни разлики и в жизнения стандарт, социалната политика и правила и процедури за получаване на статут и т.н.

Идеята за Европа на различни скорости рефлектира особено сериозно и през призмата на миграционните движения. Социално-икономическите показатели на отделните страни обуславят и тяхната притегателната стойност за хората в нужда. Наблюдава се значителна разлика в броя молби за убежище, подадени в различните държави.



Графиката показва атрактивността на всяка отделна държава. Швеция е титуляр по отношение на най-нисък брой подадени молби за убежище за 2022 г. Това е продължаваща тенденция на спад на търсещи убежище в страната от 2016 г. насам. Този показател е резултат от дългогодишната рестриктивна миграционна политика, при която целта е отблъскване на мигранти и търсещи

убежище. Премахнати са задължителното осигуряване на жилище по време на уреждане на документите и статут на бежанец, както и е усложнена процедурата за интеграция и реализация на мигрантите на пазара на труда, с което желанието за напускане на страната от страна на мигрантите става водещо.

Други страни членки като Италия и Гърция осъзнато продължават да насърчават преминаването и транспортирането на мигранти през националните им територии с цел мигрантите да не се за-

⁴⁷ Eurostat Database. Достъпно на: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migration-asylum/asylum/database> [цитиран 15.10.2023]

държат в страната. Германия продължава да бъде първенец по подадени молби за убежище, поради стимулиращата мигрантска и социална политика.

При държави като Австрия и Германия, които силно толерират приемането и интеграцията на мигранти и бежанци, темата за миграция, прием и интеграция е белязана от редица отворени въпроси, търсещи своите отговори. Така например стои огромният въпрос за подсигуряване на достойни условия на живот за мигрантите и как това да се случи по начин, който не противопоставя местни и мигранти в борбата за ресурси и оцеляване? Как се медиатират успешно ценностни и религиозни различия, като в същото време не се отстъпва от светски достижения като право на свободно вероизповедание, извоюваното положение на жените в обществото и др.? Как да бъдат успешно преборвани ислямско фундаменталистски тенденции, без цели общности да бъдат колективно дамгосвани като назадничащи? Как да се преборят успешно засилващите се крайнодесни настроения и политически актьори, които едновременно подклаждат и капитализират върху страха от мигрантите?

Тук, разбира се, има някаква доза лицемерие. От една страна, европейските общества са силно предпазливи по отношение превземането на държавите им от незаконни мигранти. Това е резонно чувство и разбираем инстинкт за самосъхранение, но, от друга страна, основното послание на председателя на ЕК Урсула фон дер Лайен в нейната Реч за състоянието на Съюза⁴⁸ бе, че няма хора за работа. Компаниите изпитват остър недостиг на кадри. От една страна се твърди, че мигрантите са много и опасни, а от друга страна почти не се знае за върнати мигранти от тези страни, защото са нужни хора за работа. Ето защо е от съществено значение да се работи за подкрепа за създаване на възможности за законна миграция, включително чрез партньорствата.

Европейската система за убежище

Европейската система за убежище определя общи минимални стандарти спрямо лицата, търсещи убежище и по отношение разглеждането на молбите за убежище в целия ЕС. На практика те не се третират еднакво, а процентът на признаване варира между държавите членки. Всяка държава на национално ниво определя системата и механизмите за управление, както и политиката за убежище и социалните придобивки, които се предоставят на търсещите закрила.

В резултат много от тези лица се преместват в рамките на ЕС в търсене на най-добрата държава, където да кандидатстват за убежище.⁴⁹ Миграционната криза изостри този проблем и подчерта необходимостта от по-добро хармонизиране на процедурите и стандартите за предоставяне на убежище.

Понастоящем Съветът на ЕС разглежда представените от Европейската комисия през 2016 г. законодателни предложения за реформа на системата за убежище, както и пет нови законодателни предложения, направени през септември 2020 г. като част от новия Пакт на ЕК за миграцията и убежището⁵⁰. Пактът е част от цялостната реформа на правилата на ЕС в областта на миграцията и убежището и цели да се създаде обща рамка, която да допринесе за **всеобхватния подход** към управлението на убежището и миграцията. На следващо място – системата да стане по-ефикасна и по-устойчива на миграционния натиск като се премахнат притегателните фактори, както и вторичните движения и борба със злоупотребите. Особен акцент е поставен върху необходимостта най-засегнатите държави членки да се подпомагат по-добре. Законодателни предложения имат за цел:

- замяна на системата от Дъблин с нова система за управление на убежището и миграцията, която да осигури по-добро разпределяне на молбите за убежище между държавите членки чрез нов механизъм за солидарност и да гарантира навременното обработване на молбите;
- определяне на временни и извънредни мерки за справяне с кризисни ситуации и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището;
- подобряване на базата данни на ЕС за пръстови отпечатъци за търсещите убежище лица;
- въвеждане на нов задължителен скрининг преди влизане, състоящ се от установяване на самоличността, проверяване на здравословното състояние и проверка за сигурност, както и снемане на пръстови отпечатъци и регистрация в базата данни Евродак;
- хармонизиране стандартите за закрила и правата на търсещите убежище лица и др.

Прилаганата в момента система от Дъблин е първоначално създадена през 1990 г. и впоследствие актуализирана през 2003 и 2013 г. Целта ѝ е да се определи една единствена държава-членка на ЕС, която да отговаря за обработването на дадена молба за убежище. Процедурата се основава

⁴⁸ Реч за състоянието на Съюза 2023. Достъпно на: https://bulgaria.representation.ec.europa.eu/novini-i-sbitiya/sbitiya-0/rech-za-sstoyanieto-na-syuza-2023-2023-09-13_bg [цитиран 15.10.2023]

⁴⁹ Това явление е известно като „пазаруване на убежище“.

⁵⁰ Правила на ЕС в областта на убежището и миграцията. Достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/> [цитиран 15.10.2023]

на няколко критерия, в т.ч. критериите за първа държава на влизане. На практика това означава, че само една малка част от държавите членки отговарят за обработването на по-голямата част от молбите за убежище. Миграционната криза изведе на преден план ограниченията на действащата система, която натоварва държавите членки на първа линия.

Ефективното управление на външните граници и свързаното с това въздействие върху правилното функциониране на Шенгенската система са сред ключовите теми в тази посока. Европейската комисия представи политически документ за започване на работата по многогодишна стратегия за интегрирано управление на границите, в която се разглеждат граничният контрол, дейностите по търсене и спасяване, анализът на риска, международното сътрудничество, връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави, основните права, научните изследвания и иновациите, образованието и обучението.

Европейската комисия представи и два плана за действие с поредица от оперативни мерки за справяне с непосредствените и продължаващите предизвикателства по маршрутите през Централното Средиземноморие и Западните Балкани. Планът за действие за Централното Средиземноморие включва мерки, предназначени за намаляване на незаконната и опасна миграция, предоставяне на решения на нововъзникващи предизвикателства в областта на операциите по търсене и спасяване и насърчаване на солидарността при спазването на баланс спрямо отговорността между държавите членки. Планът за действие за Западните Балкани цели да се засили сътрудничеството в областта на миграцията и управлението на границите между ЕС и страните от Западните Балкани, които имат уникален статут и в качеството си на държави в процес на присъединяване към ЕС.

Оттук накъде?

Министрите на правосъдието и вътрешните работи на ЕС се споразумяват през юни 2023 г. за предварителен план за реформа на системата за убежище. Постигнатото споразумение е по двата раздела на реформата на миграционната политика.

От една страна, задължителна, но гъвкава солидарност в ЕС при поемането на грижите за кандидатите за убежище. Държавите членки да бъдат задължени да приемат известен брой от тези кандидати за убежище, пристигнали в една от страните членки, подложени на миграционен натиск. Онези страни членки, които откажат да приемат известен брой мигранти, ще трябва да подпомогнат финансово страната, подложена на миграцио-

нен натиск. Финансовата компенсация ще бъде от порядъка на 20 000 евро за всеки кандидат за убежище, който не е бил пренастанен от страната под миграционен натиск в друга страна членка.

Този компромис е опит да се постигне баланс между средиземноморските страни, в които първо пристигат мигранти, които биха искали да бъдат пренастанени автоматично в други страни членки, и страни като Унгария и Полша, които отказват да приемат кандидати за убежище.

Обвързването на миграцията с пари за редица анализатори е погрешно и дава на популисти като Виктор Орбан възможността да се представят като закрилник. В крайна сметка става дума за относително малки суми. В същото време срещу Полша и Унгария текат наказателни процедури на Европейската комисия за милиарди евро заради неспазване на върховенство на правото и корупция, а това са фундаментални теми за Евросъюза.

Другият текст, по който е постигнато съгласие, задължава страните членки да приложат ускорена процедура за разглеждане на молбите за предоставяне на убежище в центрове, разположени на границите, като това ще се отнася за онези кандидати за убежище, които статистически имат най-малко шансове да получат бежански статут. Целта е да се улесни изпращането обратно на тези мигранти в страните на произход и страните на транзитиране.

Това води и до необходимостта страните на първа линия да изградят инфраструктура, приемателни центрове, където пристигащите без изглед да получат статут да изчакат решението на властите. Но все така отворен остава въпросът какво се случва с отхвърлените бежанци.

Ако дадена държава е в състояние в бързо и справедливо производство да прецени кой има право на закрила, и ако може след това онези, които нямат право на убежище, да бъдат върнати в държава, която според европейските стандарти е сигурна, тогава това решение за скрининг и производство за предоставяне или отхвърляне на молбата за убежище има смисъл.

Например, в Италия 55 хиляди са пристигнали от Тунис, Бангладеш и Египет и остават в страната, при положение, че повече от половината от тях изобщо не подават молба за убежище. Италия не може да ги изгони, защото няма къде да ги изпрати. Тогава се поставя въпросът какъв е смисълът да има задължително производство на границата за останалите 28 хиляди, на които им е отказан статут, след като няма къде да бъдат върнати? Така че идеята за скрининг и производство на границата има смисъл, само ако предварително има

сключени споразумения с трети страни за достоен прием на мигранти с отказан статут.

Полша и Унгария не подкрепят тези предложения, с което демонстрират отново, че не подкрепят политика на Съюза, в който членуват. Но това е по-малкият проблем. По-големият е, че по границите си двете държави нарушават европейското право. За цялата минала година Унгария е дала убежище само на 30 души. За сравнение - в Австрия броят им е над 16 хиляди. Едва 50 души са поискали закрила в Унгария, а в съседна Австрия са повече от 110 хиляди. А голямата част от притигащите в Австрия са преминали през Унгария. Действията на Унгария, или по-точно бездействието на Унгария прехвърля горещия картоф в ръцете на другите страни членки, като Австрия.

Германската страна също смята, че това ще позволи на страните членки, в случай на значителен наплив от търсещи убежище, „неприемливо“ да понижат своите стандарти за защита. Така в кризисни ситуации се предлага да се увеличи срокът на настаняване на търсещите убежище в условия, подобни на задържане, както и да се разшири кръгът от лица, чиито молби за статут на бежанец ще се разглеждат в граничните центрове.

Целта на ЕС е дълго отлаганите реформи да бъдат приети преди европейските избори през юни следващата година, на които ще бъдат избрани нов Европейски парламент и нова Комисия. През следващия цикъл в политиката на ЕС може да настъпи политическа промяна в парламента, предвид възхода на десните партии в няколко държави от ЕС, а Унгария и Полша ще се редуват в ротационното председателство.

Всички тенденции на забавени реформи извеждат на преден план още един въпрос, носещ със себе си сериозен рисков потенциал. Нарастващата враждебност към мигрантите ерозира социалното сближаване в Европа и пречи за разпознаване на приноса в държавите на дестинация и държавите на произход. В настоящия поляризиран политически климат мигрантите и бежанците обикновено са определени като проблем или за-

плаха за европейската икономика, идентичност или сигурност, или в най-добрия случай като пасивни жертви в нужда от помощ, в резултат на което техният принос към европейското развитие е драматично подценено. Не е изненада, че засилването на обществената враждебност, ксенофобия и открита дискриминация спрямо мигрантите и бежанците, разрушават социалното сближаване в Европа и ограничават публичното признаване на приноса на миграцията.

В свое интервю за списание Гардиан върховният европейски представител за външната политика и сигурност Жозеп Борел предупреждава, че има риск ЕС да се разпадне заради проблема с мигрантите. Миграцията може да бъде „разлагаща сила за ЕС“ заради дълбоките културни различия между страните и дългосрочната им неспособност да се споразумеят за обща миграционна политика

Предизвикателствата, пред които сме изправени, свързани с противодействието на незаконната миграция и подкрепа за хората в нужда, изискват единен отговор и единни решения. Необходимо е установяване на всеобхватно управление на равнище ЕС, за да се гарантира по-добро изпълнение на политиките, което да доведе до по-ефикасното определяне на една-единствена държава членка, която да отговаря за разглеждането на молбата за убежище. Това е и пътят към ограничаване последващото движение на търсещите убежище с цел намаляване на миграционния натиск към най-привлекателните в това отношение страни. Засилване на сътрудничеството със страните на произход и транзит в Азия и Африка и с Турция е възможен механизъм към предотвратяване на незаконните заминавания и борбата с трафика на мигранти.

В интерес на всички е да се поддържа високо ниво на гранична сигурност, да се насърчава засилване на партньорството и да се търсят съвместни решения. Интегрираното гранично управление е неразделна част от този процес, включително и по отношение засилване на взаимодействието при връщанията и реализиране на политиката по реадмисия със страните на произход и преминаване.

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

1. 4.3 милиона бежанци живеят в Турция. Достъпно на: www.btvnovinite.bg, January 2018 [цитиран 15.10.2023].
2. Анкара отвори портите: прати над 100 000 бежанци в ЕС. Достъпно на: www.news.bg, January 3, 2020 [цитиран 15.10.2023].
3. Гърция игнорира бежанците заради Коронавируса. Достъпно на: www.dw.com/, March 21, 2020. [цитиран 15.10.2023].
4. Инфографика. Молби за убежище в ЕС. Достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/> [цитиран 15.10.2023]
5. Миграция и мигранти. В: Наръчник за обучение по права на човека за младежи. Достъпно на: <https://www.coe.int/bg/web/compass/migration> [цитиран 15.10.2023]
6. Парламентарен въпрос - Е-014915/2015. Определение за „бежанец“, „търсещ убежище“ и „кандидат за убежище. Достъпно на: www.europarl.europa.eu/ [цитиран 15.10.2023].
7. Правила на ЕС в областта на убежището и миграцията. Достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/> [цитиран 15.10.2023]
8. Реч за състоянието на Съюза 2023. Достъпно на: https://bulgaria.representation.ec.europa.eu/novini-i-sbitiya/sbitiya-0/rech-za-sstoyanieto-na-syuza-2023-2023-09-13_bg [цитиран 15.10.2023]
9. Уеднаквени правила за молбите за убежище. Достъпно на: www.consilium.europa.eu/bg/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/rules-asylum-applications/ [цитиран 15.10.2023]
10. Eurostat Database. Достъпно на: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migration-asylum/asylum/database> [цитиран 15.10.2023]

5

БАЛКАНИТЕ И ЕВРОПЕЙСКАТА
ИНТЕГРАЦИЯ

Д-р Мариян Карагьозов

Резюме: Настоящият анализ проследява процеса на евроинтеграцията на балканските страни. Процес силно усложнен от факта, че те преминават през множество преходи и турбуленции в последните три десетилетия. След разпадането на бивша Югославия някои страни придобиват първата си модерна държавност и са принудени едновременно да изграждат своите нации и държава, други преминават през военни конфликти, а почти всички след 1989 г. са изправени пред предизвикателството да осъществят едновременно политически, икономически и обществен преход. Задачата се оказва непосилна за много от тях и създават се проблеми в политическата и други сфери се оказват препъникамъни в пътя към ЕС на тези страни. Същевременно трансформациите на самия ЕС се отразяват в политиката му към Балканите и са наблюдава честа смяна на подходите. Засилването на интереса към региона основно е по геополитически съображения, но приливите и отливите в ангажимента на Съюза към Балканите периодично отварят пространство на полуострова да се намесват и други геополитически играчи.

Ключови думи: Балкани, геополитически играчи, евроинтеграция, трансформация.

Abstract: The present analysis traces the Balkan countries' European integration process. It isn't very easy because they have undergone many transitions and turbulences in the last three decades. After the breakup of the former Yugoslavia, some countries acquired their first modern statehood and were forced to build their nations and states simultaneously, others went through military conflicts, and almost all after 1989 faced the challenge of making a simultaneous political, economic and social transition. The task is overwhelming for many of them, and the problems in the political and other spheres are stumbling blocks on the way to the EU for these countries. At the same time, the transformations of the EU itself are reflected in its policy towards the Balkans, and a frequent change of approaches has been observed. The increased interest in the region is mainly for geopolitical reasons. Still, the ebb and flow of the Union's commitment to the Balkans periodically opens space on the peninsula for other geopolitical players to intervene.

Keywords: Balkans, geopolitical players, European integration, transformation.

Краят на Студената война води до намаляване на риска от война и увеличаване на благосъстоянието в по-голямата част от европейския континент. На Балканите обаче той донася нови конфликти и икономически и политически преход на тежка социална цена.

На първо място, страните от региона трябва да преодолеят последиците от въоръжените конфликти при разпадането на Югославия. Те започват с кратките сблъсъци при отделянето на Словения от Федерацията през 1991 г., продължават с войните при отделянето на Хърватия (1991-1995 г.) и Босна и Херцеговина (1992-1995 г.) от Югославия и завършват с конфликтите, предизвикани от албанския иредентизъм в Косово през 1999 г. и Бивша Югославска Република Македония (БЮРМ)⁵¹ (през 2000-2001 г.). Общият брой на загиналите при тези трагични събития е 140 000, около 4 млн. души се превръщат в бежанци.⁵² Войните в региона засягат и съседните страни, като им нанасят икономически загуби и пропуснати ползи, свързани със затруднената търговия заради наложеното ембарго, засилват криминални структури и имат други негативни ефекти.⁵³ Основно НАТО се заема със задачата да осигури мира и стабилността чрез военни мисии като тези в Босна и Херцеговина (SFOR) и Косово (KFOR), докато ЕС се съсредоточава върху направляване на политическата и икономическа трансформация на страните и изграждането на институции (например чрез граждански и полицейски мисии и помощ за съдебната система).

Второ, някои балкански страни като БЮРМ и Хърватия, които придобиват първата си модерна

⁵¹ След решаването на спора с Гърция за името на страната със споразумението от Преспа през 2018 г., страната започва да се нарича Република Северна Македония (PCM).

⁵² Ejodus, F., Rečević, T., Kovačević, M. „Military Dynamics, Conventional Arms Control, and Regional Security in the Western Balkans“, In Peace and Security in the Western Balkans. A Local Perspective. Routledge, 2023, p.130

⁵³ Банчев, Б. България и югославската криза (1989-1995). София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2009.

държавност, са изправени пред още по-комплексното предизвикателство на едновременното изграждане на нация, държава и мир (nationbuilding, statebuilding, peacebuilding).

Трето, балканските страни преживяват троен преход в сферата на политиката, икономиката и обществото. Според изследователя Клаус Оффе, става дума за преход, който не е линеарен и в политическата сфера резултатът са режими, които не са нито демократични, нито авторитарни; икономиката наподобява такава на свободен пазар, но немалки части са контролирани от държавата; а в социалната сфера едновременно и редом едни с други съществуват и формални правила и институции, и неформални мрежи, които ги заобикалят.⁵⁴

Като цяло, още от началото на прехода посоката на повечето бивши социалистически страни от Източния блок е към интегриране в западните военнополитически и икономически структури, на първо място ЕС и НАТО. Всяка от тях в различен момент се включва в програмата на НАТО „Партньорство за мир“, сключва договори за асоцииране и подава молба за членство в ЕС в зависимост от вътрешните условия и политически развития. На Балканите този процес започва по-рано за България и Румъния, но е значително забавен за другите страни в региона заради войните при разпадането на Югославия. При избухването им общоевропейските институции все още не са достатъчно добре оформени, за да може Европейската общност като такава, а не отделни европейски страни, да е водещ политически актьор в разрешаването на конфликта.

Няколко години по-късно обаче това състояние на ЕС е до голяма степен променено. По време на германското председателство на Съвета на ЕС през 1999 г. е създаден Пактът за стабилност в Югоизточна Европа като средство за следконфликтно възстановяване на региона с три основни акцента – демократизация, икономическо развитие и сигурност. През декември 1999 г. на заседание на Съвета на министрите на ЕС в Хелзинки България и Румъния получават покана за започване на преговори с ЕС. Политиката на ЕС за разширяване към Западните Балкани е заявена на срещата на Европейския съвет в Санта Мария да Фейра през юни 2000 г. и е потвърдена на срещата на 24 ноември 2000 г. в Загреб, където е изработено понятието „Западни Балкани“, което включва всички страни от бивша Югославия, минус Словения, която е отделена поради напредъка си в евроинтеграцията, но плюс Албания. Съюзът подчертава, че всички страни от региона притежават перспективата за бъдещо

членство, а техните лидери се ангажират да работят за сближаване с ЕС. Европейската перспектива на балканските страни е потвърдена на срещата на върха на ЕС и Западните Балкани на 21 юни 2003 г. в Солун. Формулиран е принципът на регатата, според който страните тръгват от еднаква стартова позиция, но се придвижват самостоятелно по него, в зависимост от това колко бързо изпълняват изискванията за присъединяване към ЕС.

На практика в периода до 2001 г. конфликтите на Балканите са потушени, което позволява въпросите на сигурността да останат на втори план и постепенно ЕС, а не САЩ и НАТО, да се превърне в основен външнополитически актьор в региона. Така в периода 2000–2003 г. се наблюдава отчетлив поврат от пост-военна стабилизация към политика на разширяване на ЕС. Първата серия от партньорства с балканските страни е одобрена от ЕС през 2004 г., като в тях са определени краткосрочни и средносрочни приоритети, с които държавите трябва да се ангажират. От Пакта за стабилност са отпуснати средства за инфраструктурни проекти, които през 2004 г. се увеличават на 5,4 млрд. евро в сравнение с 3,4 млрд. за 2003 г.⁵⁵ Постепенно Пактът за стабилност е изместен като основен инструмент от Процеса за стабилизиране и асоцииране.

Липсата на активни конфликти допринася за това първото десетилетие на новия век да бъде период на относително икономическо развитие. С изключение донякъде на Хърватия, където авторитарният президент Франьо Туджман умира през 1999 г., Сърбия, в която Слободан Милошевич е свален от власт на 5 октомври 2000 г., и Косово, към 2000 г. повечето балкански страни като цяло вече са завършили вътрешните си икономически и политически трансформации и периодът на адаптация към новите условия е преминал. Възползвайки се от благоприятната световна конюнктура и от ниската изходна база през предходното десетилетие, те отбелязват добър икономически растеж. Най-развитите от тях – Гърция (1 януари 2001 г.) и Словения (1 януари 2007 г.) са приети в еврозоната, докато България и Румъния са приети в ЕС (1 януари 2007 г.), а Хърватия покрива критериите от Копенхаген за политическа, икономическа и институционална стабилност и се присъединява към Евросъюза на 1 юли 2013 г.

Етапът на отчетлива готовност на ЕС за разширяване към Западните Балкани приключва около 2006 г. Това се случва под влияние на процесите в самия ЕС. Първо, след всяка вълна на разширяване Евросъюзът има нужда от време, за да се

⁵⁴ Offe, C. „Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe“, Social Research: An International Quarterly, 71(3), 1993, pp. 865–892.

⁵⁵ Хинкова, С. „Стратегически подходи на ЕС в Югоизточна Европа“. В: Балканите през второто десетилетие на XXI век. София: Парадигма, 2015, с. 24

адаптират институциите му към увеличаването на броя на членовете, а разширяването на ЕС през 2004 г. е най-голямото от всички досегашните вълни - приети са общо 10 държави (трите прибалтийски страни - Литва, Латвия и Естония, от Централна Европа Полша, Словакия, Чехия и Унгария, както и Словения, Кипър и Малта).

Разширеният ЕС преживява шок след отхвърлянето на договора за Европейска конституция на референдуми във Франция и Дания през 2005 г. и до подписването на Лисабонския договор през 2007 г. политиката на разширяване е оставена на втори план, за сметка на търсенето на компромис за бъдещето на Съюза и вида на институциите му. Между държавите членки възникват различия, свързани с интересите им и несъвпадащите визии за промяна на икономическия и валутен съюз.

Новата ситуация проличава на неформална среща на министрите от ЕС и страните от Югоизточна Европа в Залцбург на 11 март 2006 г., в която за първи път след „Дневния ред от Солун“ се говори за капацитета на ЕС да приема нови членове като потенциална пречка за интеграцията на Западните Балкани. Наблюдава се и връщане към пакетния принцип на евроинтеграция на страните и се отдалечава перспективата за скорошно членство на страните от Западните Балкани.⁵⁶

Друга спънка пред тях е и наблюдаващото се усложняване през годините на процеса по присъединяване. Когато Гърция се присъединява през 1981 г., в рамките на второто разширяване на Съюза, тогава още няма преговорни глави, а преговорите се водят на основа на приемането на стратегически основополагащи документи на европейското единение и като страната кандидатка просто декларира политическа воля да прилага и спазва принципите на политиките на ЕС. При следващото трето и четвърто разширяване, когато се присъединяват първо Испания и Португалия, а в началото на 90-те години на миналия век и Австрия, Швеция и Финландия, отново няма преговорни глави. Съответните страни кандидатки се присъединяват към политиките на ЕС. В процеса на петото разширяване със страните от Централна и Източна Европа, плюс Малта и Кипър, вече диалогът е структуриран с въвеждането на преговорни глави, по които трябва да бъдат изпълнени конкретни принципи и подходи, както и да бъде приложено съществуващото европейско законодателство. Подходът към разширяването след 2006 г. се основава на т.нар. обновен консенсус, в основата на който стои стриктното съблюдаване за изпълнение на критериите (*enhanced conditionality*). Вследствие на този подход са въведени показатели за откриване и закриване на всяка една преговорна глава. Самите преговорни глави нарастват до 35, докато по време на петото разширяване те са 31. С

това решенията от началото до края на преговорния процес се увеличават значително, достигайки над 100 решения, включително за откриване и закриване на преговорни глави, всяко от които се приема с единодушие.

През 2011 г., по време на преговорите с Черна гора е въведен т.нар. „нов подход“ към преговорни глави 23 и 24 в областта на съдебната система, основните права и правосъдието, на основата на опита от петото разширяване на ЕС, както и на преговорите с Хърватия. Напредъкът по тези глави се превръща в ключ към успеха на целия преговорен процес. Оценката, че реформите в сферата на правосъдието и вътрешния ред, в ефективното прилагане на върховенството на закона е в основата на целия трансформационен процес на страните кандидатки, заляга в основата на този нов подход. Без успешното изпълнение на критериите по тези глави преговорите не могат да бъдат приключени и не може да бъде дадена дата за присъединяване. Освен това, като ключов показател за напредъка вече не се отчита самото приемане на европейското законодателство в съответната област, а неговото ефективно прилагане и постигането на устойчиви резултати (*track record*).⁵⁷ Поучени от слаби страни или грешки в процеса на разширяване при предишните вълни, евроинституциите коригират процедурата, като с всяко следващо разширяване условията за покриване на критериите за членство стават все по-детайлни и по-усложнени.

Освен това, заради кръвопролитните конфликти при разпадането на Югославия, ЕС поставя специфични политически условия пред балканските страни. Те включват 1) завръщане по родните им места на желаещите това бежанци и вътрешно-разселени лица; 2) предаване на Международния наказателен трибунал за бивша Югославия в Хага на обвинени за военни престъпления лица, включително знакови фигури като хърватите ген. Анте Готовина и ген. Янко Бобетко, президента и командира на армията на Република Сръбска Радован Караджич и ген. Ратко Младич, Билияна Плавшич, Момчило Перишич, косовски албански командири като Агим Чеку и други; 3) ангажиране в процесите на регионално сътрудничество и интеграция; 4) уреждане на всички въпроси за суверенитета и териториални спорове със съседите.⁵⁸ Тези теми са силно чувствителни за общественото мнение, мнозина възприемат лица, издирвани от трибунала в Хага като национални герои, а при уреждането на териториалните спорове страни, успели по-рано да влязат в ЕС, използват член-

⁵⁷ Иванов, Р. „Новият подход на ЕС към страните от Западните Балкани и разширяването на ЕС“, Дипломация, бр. 10/2013, стр. 59-60

⁵⁸ Бечев, Д. „Балканите и криволиците на европейската интеграция“. В: Балканите през първото десетилетие на 21. век, Съст. Ал. Костов, Е. Никова. София: Парадигма, 2012, с.39-46

⁵⁶ Пак там, с.18 и 23

ството си като инструмент за изнудване на своите съседи. В този смисъл може да се обобщи, че процесът излиза извън рамките на конкретни технически изисквания и навлиза във въпроси, свързани с вътрешната и външната политика на съответните страни.

Освен изброените по-горе промени в ЕС, усложнената процедура по присъединяване и формулираните специфични за балканските страни изисквания, друг от водещите фактори, довели до структурни проблеми във взаимодействието между балканските и европейския суверенитет е световната икономическа и финансова криза от 2008 г. Тя се различава от предишни кризи по това, че за пръв път след Голямата депресия са засегнати едновременно почти всички развити страни. Поради това кризата има тежки и дълготрайни последици в системен план като:

1. Кризата поставя в дневния ред на ЕС други приоритети – възстановяването на икономиките на самия Съюз, а не разширяването към Балканите. Освен най-тежко засегнатата Гърция, други южноевропейски страни като Испания, Италия, Португалия също изпитват сериозни трудности.
2. Полупериферните европейски страни, сред които и тези на Балканите, имат модел на развитие (dependent development), при който външно-търговският дефицит се финансира с евтини външни заеми. Кризата в еврозоната довежда до рязко покачване на лихвите (т.е. външните заеми се оскъпяват) и прекратяване на чуждите капиталови потоци и инвестиции, което поставя тези страни на границата на колапса.⁵⁹ Също така се свива износът на балканските страни към европейските им контрагенти; местните банки са собственост основно на финансови институции от Австрия, Италия, Гърция и Словения и кризата в Гърция и Италия довежда до проблеми с липсата на свободни пари за отпускане на кредити; значително намаляват и приходите, изпращани у дома, от работещи в западноевропейските страни работници от балканските страни.
3. Кризата поставя под въпрос и довежда до преразглеждане на т. нар. Вашингтонски консенсус за неолиберални реформи, приватизация и намаляване на ролята на държавата. В този смисъл кризата от 2008 г. понякога се разглежда и като криза на икономическата доминация на западните страни. След нея видимо нараства ролята на G-20 – по-широк формат в сравнение с доминираната от Запада (тук се включва и Япония) G-7 – седемте най-развити в икономическо отношение страни. Възникват

алтернативни на традиционните западни финансови институции, като МВФ и Световната банка, например създадената през 2015 г. от страните от БРИКС Нова банка за развитие. Кризата подхранва глобално недоволство на работническите класи срещу елитите, което дава тласък на популистските политически сили по света – от глобалния Юг до развития Запад. Също така, сравнително бавното и неравно възстановяването след глобалната криза в западните страни създава сред някои политически лидери усещането, че страни като Индия, Китай, Русия и други, които практикуват държавен капитализъм, се справят успешно с предизвикателствата. В голяма част от случаите тези страни имат нелиберални политически системи. Поради комбинацията от тези причини редица автори приемат, че кризата от 2008 г. води и до поврат към засилване на нелибералните и антидемократични тенденции по света.⁶⁰

Не е случайно, че демократичният упадък в страните от Западните Балкани започва приблизително по това време и е свързан с гореописаните процеси. Този упадък личи от представянето на балканските страни в различни класации, измерващи доколко демократични или свободни са дадени страни (например индексът Freedom of the World на американската НПО Freedom House, разработваният от аналитичния отдел на британското издание „Икономист“ (Economist Intelligence Unit) Democracy Index, Bertelsmann Transformation Index на фондация „Бертелсман“, разработваният от института V-Dem в университета в Готенбург доклад за демокрацията по света и други). Съгласно тях нито една от страните в Западните Балкани не е считана за консолидирана демокрация. Въпреки че подобни класации имат своите недостатъци, страните от региона последователно през годините и във всички класации са характеризирани или като т. нар. хибридни режими (частично свободни и частично несвободни) или като демокрации с недостатъци (flawed democracies), което е достатъчно красноречиво.

Този демократичен упадък е едновременно институционален и персонален. Институциите в региона никога не са били достатъчно силни и утвърдени, за да могат да устоят на силни лидери с авторитарни наклонности. Същевременно редица политици от Западните Балкани се възползват от това. Лидери като Милорад Додик, Никола Груевски, Александър Вучич, Мило Джуканович първоначално са приветствани от западните лидери като умерени политици, ба-

⁵⁹ Hall, P. „The Economics and Politics of the Euro Crisis“, German Politics 21:4, 2018, с. 355-371.

⁶⁰ По Kutlay, M. „Global Power Shifts and Turkey-EU Relations in the Age of Hybridity“, Institute du Bosphore, December 2019, Достъпно на: https://www.institut-bosphore.org/wp-content/uploads/2019/12/IB_-_PolicyPaper_MustafaKutlay.pdf, с. 3-6, 9 [цитирано 15.10.2023]

риера срещу по-радикални националисти.⁶¹ Така например, в Черна гора Мило Джуканович използва насочването на страната към ЕС и НАТО след отделянето ѝ от общата държава със Сърбия през 2006 г. и по-късно присъединяването ѝ към в Алианса (2017 г.), за да остане незаобиколим „фактор на стабилност“, въпреки обвинението срещу него в корупция. В този смисъл този тип лидери инструментализират процеса на евроинтеграция, за да им придаде международна легитимност, но не го развиват докрай, което би застрашило изградените от тях силно централизирани и персонализирани властови структури. Така в политическия жаргон навлиза терминът „стабилотокрация“, с който се описва комбинацията от слаби демокрации с авторитарно настроени лидери, които управляват чрез неформални връзки, системи за патронаж и клиентелизъм, но са толерирани от западните страни, тъй като осигуряват стабилност.⁶²

Намалелият ангажимент на ЕС към региона създава частичен политически вакуум, който други страни правят опити да запълнят. Става дума за страни с традиционни интереси на полуострова като Русия и Турция и набирация мощ и търсещ по-голяма роля на световната сцена Китай.

В първите два мандата на управлението си руският президент Владимир Путин стабилизира икономиката на страната, започна да работи за укрепване на институциите, разклатени от хаоса през 90-те години, потушава сепаратисткия тероризъм в Кавказ. Първоначално добрите отношения със западните страни и сътрудничеството със САЩ в борбата срещу тероризма след 11 септември 2001 г. са заменени от постепенното им охлаждане след инвазията в Ирак, и особено след войната в Грузия през август 2008 г. Въпреки че първоначалният доклад на ЕС отчита, че Тбилиси носи вината за непровокираното нападение срещу Южна Осетия и намиращите се там руски части през август 2008 г.,⁶³ постепенно тонът към Москва се променя. В западните страни Русия започва да бъде обвинявана в имперски стремежи.

След като идва на власт през 2002 г. в Турция, Партията на справедливостта и развитието активизира външната политика на страната. Като обяснение на този феномен най-често се посочват фактори като: стабилизирана вътрешна политика (коалиционните правителства от предходното десетилетие са заменени с еднопартийни правителства на Партията на справедливостта и развитието), растежът на турската икономика в първите години на управлението на формацията⁶⁴ и фактори, свързани с идеологията на управляващата партия. Една от насоките на турския външнополитически активизъм са Балканите, като Турция увеличава честотата на дипломатическите контакти, сключва споразумения за облекчаване на визовите режими и за свободна търговия с повечето балкански страни, които довеждат до повишаване на стокооборота между тях, активно прилага инструменти на т. нар. „мека сила“, сред които помощ за развитие, стипендии, износ на телевизионни сериали и други. В турската политика спрямо Балканите 2008 г. е знакова с това, че страната отваря нова страница и в отношенията си с Белград, които до момента са били на заден план. Анкара инициира тристранни механизми за диалог с Босна и Херцеговина и Сърбия и Босна и Херцеговина и Хърватия.

Междувременно Китай също започва да инвестира на Балканите, основно в големи предприятия, ТЕЦ-ове и други значими обекти. Русия и Турция разчитат на традиционни връзки и симпатии към тях (на православното и славянско население в случая с Москва и на мюсюлманите в случая с Турция), на културното си влияние, съчетано с икономическо и политическо присъствие, докато Китай се опира основно на инвестициите си и на обещанията за развиване на икономическото сътрудничество със страните от полуострова.

Засиленото влияние на външни за региона сили довежда до нов интерес от страна на ЕС към Балканите. От приблизително 2010 г. се активизират преговорите за присъединяване на страните от региона към Съюза, но до около 2014 г. импулсът се загубва.⁶⁵ Първо, избухването през 2011 г. на станалите известни като „Арабската пролет“ народни недоволства в страните от Северна Африка и Близкия изток, довели до свалянето на няколко местни лидери, кара Брюксел да обърне взор натам, за да подпомогне новите демокрации и да не допусне преливане на нестабилност и нарастване на бежански и мигра-

⁶¹ BiEPAG, „The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU stabilocracy“, 2017, p.6, Достъпно на: <http://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans-Authoritarianism-and-EU-Stabilocracy-web.pdf> [цитирано 15.10.2023]; Bieber, F., „Patterns of Competitive Authoritarianism in the Western Balkans“, East European Politics 34 (3), 2018, p. 337–354; Kapidžić, D., „The Rise of Illiberal Politics in Southeast Europe“, Southeast European and Black Sea Studies 20 (1), 2020, p. 1–17; Stojárová, V., „Moving Towards EU Membership and Away From Liberal Democracy“, Southeast European and Black Sea Studies 20 (1), 2020, p. 221–236.

⁶² Bieber, F., „The rise (and fall) of Balkan stabilocracies“. Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development, 10, 2018, p.176–185.

⁶³ Главные положения доклада ЕС о войне России с Грузией, 30.09.2009 г. Достъпно на: https://www.bbc.com/russian/international/2009/09/090930_eu_findings_summary [цитирано 15.10.2023]

⁶⁴ Критичен прочит на данните за растежа на турската икономика вж. Güven, A. B., „Political economy“, In The Routledge Handbook of Turkish Politics. Routledge, 2017, p. 165–166; Karli, M., „A reality check for Turkey's economic depth“, In Another Empire? A Decade of Turkey's Foreign Policy Under the Justice and Development Party. Istanbul: Bilgi University Press, 2012, p. 309.

⁶⁵ Хинкова, С. Цит. съч., с. 28

ционни потоци към Стария континент.⁶⁶ Второ, във връзка с гръцката дългова криза след 2011-2012 г. се очертават различни лагери в ЕС по въпроса за т. нар. „Европа на две скорости“. Трето, след анексирането на Крим от Русия през 2014 г. и сблъсъците в Донбас между украинските сили и проруските сепаратисти, основното внимание на ЕС е насочено в източна посока. ЕС подписва Споразумения за стабилизиране и асоцииране с Грузия, Молдова и Украйна. Четвърто, на изборите за Европейски парламент през 2014 г. значителна тежест получават евроскептични партии. Вследствие на всички тези фактори, новосформираната Европейска комисия обявява, че ще замрази разширяването на Съюза до 2019 г. Същевременно Балканите са поставени между исканията на ЕС да се присъединят към наложените от него санкции на Русия и традиционните в някои случаи икономически и културни връзки с Москва.⁶⁷

Създаденият през 2014 г. „Берлински процес“ е представен като наследник на Пакта за стабилност в Югоизточна Европа от 1999 г. Целта му е страните от Западните Балкани да бъдат обединени в една група, с която ЕС да работи като цяло.⁶⁸

Предизвикателствата пред тази идея са няколко. Първото е, че в светлината на решението на ЕК за замразяване на разширяването на Съюза, Процесът губи достоверност. ЕС загубва един от основните си козове, за да поиска балканските страни да отдадат част от своя суверенитет.

На второ място, в момента на създаването на инициативата ЕС обсъжда „специални“ решения за страни като Босна и Херцеговина, Косово и Сърбия, които имат най-големи затруднения в преговорите. Това е необходимо, за да има по-голяма гъвкавост и отчитане на специфичните проблеми за всяка страна, но също така крие риск и от създаване на собствени правила за евроинтеграция за всяка държава.⁶⁹ Така двете политики – на Берлинския процес и на специалните решения – са в колизия.

Друг проблем е продължаващата ерозия на демократичните институции. Благоприятен за процъфтяването на стабилнокраиите е и общоевропейският политически контекст. На Стария континент популярност набират десни националистически и популистки партии, за които борбата с корупцията и промотирането на демократични стандарти у дома и зад граница не е приоритет. Появява се нелиберален блок с три слоя. Първият са на-

ционалнопопулистки правителства в някои държави-членки на ЕС като Полша и Унгария. Вторият са крайнодесни партии в ключови европейски страни като формацията на Марин Льо Пен във Франция, „Алтернатива за Германия“, австрийската Партия на свободата, сходни формации в Италия, Испания, Швеция и на други места. Въпреки че не успяват да спечелят изборите, те повлияват на целия политически спектър, тласкайки го надясно. Третият слой са нелиберални страни извън ЕС, като Русия, Китай, Турция, Индия при управлението на Нарендра Модди, Бразилия на президента Жаир Болсонаро и други. Русия и Турция имат значително политическо и културно влияние на Балканите, а Китай разполага с икономическа тежест в региона. Този нелиберален блок не е кохерентен, но въпреки това оказва негативно въздействие върху възможностите за либерална трансформация на европейската периферия.⁷⁰

В този период на преден план отново излизат и проблемите между Сърбия и Косово. Среците по технически въпроси между тях под егидата на Брюксел започват през март 2011 г. и след поредица от кръгове преговори на 19 април 2013 г. двете страни подписват Брюкселските споразумения, които медии определят като „исторически“. Макар да липсва експлицитно признаване на Косово от страна на Сърбия, двете страни се договарят да не блокират пътя си към ЕС, договорени са стъпки, които правителството в Прищина да предприеме, за да се създадат институции на сръбското малцинство в северната част на Косово, които постепенно да бъдат включени в косовската правна и институционална рамка. Замразяването на разширяването на ЕС лишава страните от важен стимул за изпълняване на споразумението. През 2015 г. ЕК посочва, че споровете за демаркацията на границата, исторически и политически въпроси блокират регионалното сътрудничество и хвърлят сянка над изгледите за членство в ЕС.⁷¹

Въпросите за дълбоките реформи и добросъседството са определени като „ключови предизвикателства“ в стратегията на ЕС за Западните Балкани, приета през 2018 г. В нея се посочват приоритетите и областите на засилено сътрудничество между Съюза и балканските страни. Самият факт, че е необходимо такива ключови въпроси да бъдат извеждани пред скоба е красноречив за това, че по тези точки практически липсва коренен прелом в ситуацията.

⁶⁶ Арабската пролет: надежда за промяна и предизвикателствата пред европейската външна и политика по сигурността, София: Център за европейски и международни изследвания, Фондация „Фридрих Еберт“, 2012.

⁶⁷ Вж. Балканите и украинската криза, Съст. Маринков, Б., Банчев, Б. София: Парадигма, 2017.

⁶⁸ Mujanović, J. „The Berlin Process as Virtual Reality“, In Political Trends & Dynamics in Southeast Europe. Regional Cooperation in the Western Balkans. Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017, p. 4

⁶⁹ По Хинкова С., Цит. съч., с. 38-39

⁷⁰ Öniş, Z., Kutlay, M. „The limits of the liberal core's transformative capacity over periphery“, Journal of Contemporary European Studies, <https://doi.org/10.1080/14782804.2019.1708280>, p. 11; Kutlay, M. Op. cit.

⁷¹ Taleski, D. „A View from Academia: Challenges and Perspectives for Regional Cooperation in Southeast Europe“, In Political Trends & Dynamics in Southeast Europe Regional Cooperation in the Western Balkans, p. 15

Поради това, през 2019 г., когато изтича мораториумът на ЕК върху разширяването, евроинтеграцията на Западните Балкани не получава нова скорост. Френският президент Еманюел Макрон налага вето на започването на предприсъединителни преговори с Албания и РСМ. Това предизвиква нова вълна от разочарование сред страните в региона.

В македонския случай, въпреки че страната е получила статут на кандидат за членство още през 2005 г., а през 2009 г. ЕК препоръчва начало на преговорите, те не започват поради спора с Гърция относно името на страната. Почти тридесетгодишният спор е успешно разрешен с подписването на Договора от Преспа през февруари 2019 г., след който страната приема името „Република Северна Македония“.

През октомври 2019 г. обаче стартирането на преговорите за присъединяване на РСМ е блокирано от Дания, Франция и Холандия. Френският президент Еманюел Макрон смята, че трябва да бъде променена методологията на разширяването и преговорите, които да бъдат отложени за неопределено време в бъдеще, имплицитно изразявайки съмнения, че Албания и РСМ, които вървят в пакет, са изпълнили всички условия. На формулировките на Е. Макрон обаче липсва яснота, което да позволи бързо изчистване на френските притеснения.

Въз основа на опита с Хърватия, ЕК предлага допълнителни подобрения по отношение на своя подход при преговорите в своята „стратегия за разширяване“ за периода 2011-2012 г., включително по-силен акцент върху въпросите, свързани с принципите на правовата държава.

На 5 февруари 2020 г. ЕК утвърждава преразглежданата методика за разширяване към Западните Балкани⁷². Продължен е подходът преговорните глави относно съдебната реформа и основните права (глава 23), както и за правосъдието, свободата и сигурността (глава 24), да се отварят на ранен етап при всички преговори и да са последните, които се затварят. Поставя се още по-силен акцент върху основните реформи в областта на върховенството на закона, икономиката и функционирането на демократичните институции, свободата на словото, свободата и плурализма на медиите, както и публичната администрация. Те продължават да бъдат от решаващо значение за подготовката на страните кандидати и потенциалните кандидати да отговорят на изискванията за членство. Капацитетът и политическата воля на държавите, обхванати от процеса на разширяване, да се съсредоточат върху тези реформи и да ги придвижат напред са от основно значение за тяхната интеграция в ЕС.

Тя също така е неразделна част от Икономическия и инвестиционен план за Западните Балкани, който е публикуван като част от пакета на Комисията за разширяването от 2020 г.⁷³

Веднага след това, през март 2020 г. ЕС дава старт на встъпителната фаза на преговорите за присъединяване на РСМ, но възникват проблеми с искания на България РСМ да се откаже от претенциите си за македонско малцинство в България, да не дискриминира българските граждани в РСМ и да уважава техните права, формулирани в т. нар. точки „5 + 1“. РСМ експлицитно признава, че няма териториални претенции към България и така точките са трансформирани в „4 + 1“.

В последните години не е отбелязан съществен прогрес в сближаването между ЕС и страните от Западните Балкани. Съществуването на местните стабилности е облекчено от желанието на Съюза за избягване на нови военни конфликти или точки на напрежение в новия геополитически контекст след анексирането на Крим и в контекста на пълномощабната война между Русия и Украйна след 24 февруари 2022 г. Възвърналият се донякъде интерес на ЕС към региона е резултат изцяло от геополитически мотиви, свързани с войната в Украйна.

Заклучение

Като се изключи приемането им в НАТО, което обаче не се отразява видимо на стандарта на живот, за последните два десетина години повечето от страните от Западните Балкани не са реализирали крупен политически, икономически или обществен успех. Подходът на западните страни е насочен основно към решаване на съществуващите проблеми и към това в района да няма нестабилност, но не предлага увличащи мнозинството от хората визия, позитивен дневен ред, различен от мержелеещата се в далечното бъдеще евроинтеграция.

Причините за това да не се достигне до пълна евроинтеграция и европеизация на региона са комплексни. Те се дължат както на грешки в подхода на ЕС, така и на проблемите в регионалните страни. В първата група причини могат да бъдат посочени липсата от страна на ЕС на промислен и следван достатъчно дълго време курс. Блокът поне на три пъти сменя подхода си към разширяването с нови страни от Югоизточна Европа. В периода 1997-2003 г. се прилага регионален подход, който през 2003 г. до около 2007 г., е заменен от вече споменатия принцип на регатата, а през 2008 г. отново предимство се дава на регионалния подход.⁷⁴ Тези смени на стратегическото виждане за преговорите

⁷² Този подход е потвърден и утвърден в Съобщението на Комисията от 5 февруари 2020 г.: „Подобряване на процеса на присъединяване — Надеждна перспектива за присъединяване на Западните Балкани към ЕС“, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_20_181

⁷³ Икономически и инвестиционен план за Западните Балкани, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_20_1811

⁷⁴ Хинкова, С. Цит. съч., с. 29

отразяват промени в конюнктурата, но също така са израз на липса на последователност, която затормозява процеса.

За разлика от други региони, например Централна Европа, в Югоизточна Европа фокусирането върху геополитическите мотиви за или против приемането, не доведе до задълбочени реформи, а по-скоро до козметични промени. Не бяха създадени истински независими от политиката влиятелни икономически играчи, които да настояват за създаване на ефективни институции. Не само това, но дори някои автори твърдят, че процесът всъщност довежда до вливане на европейски средства в местните мафии и до феномена на овладяна от частни (икономически и политически) интереси държава.⁷⁵

ЕС не успя да подкрепи решително и ефективно масови протести в редица балкански страни, свързани с граждански каузи като борба с корумпирани или авторитарни управници, екологични проблеми и други. Липсата на резултати от тези граждански мобилизации също доведе до разочарование сред гражданите на съответните страни.

В идеологическото поле в Югоизточна Европа евроинтеграцията понякога са натъква на неочакван конкурент, с какъвто ЕС не се е сблъсквал при разширяването си в други региони – етническият иредентизъм. За немалко хора идеите за обединяване на албанците от Албания, Косово, РСМ във „Велика Албания“, на сърбите от Сърбия и Република Сръбска, на хърватите в Хърватия и в Босна и Херцеговина запазват привлекателност. За това спомага и фактът, че нито сръбският, нито хърватският политически елит не е отхвърлил експлицитно целите си от войната, като масовото съзнание в страните, водили войната в Босна, смята, че престъпления и геноцид са извършвали само „другите“.⁷⁶

Пред балканските страни остават множество предизвикателства за решаване. Често пъти те са свързани с въпроси на националния суверенитет – ситуацията в Босна; напрежението между Косово и Сърбия; поляризацията в РСМ между албанци и македонци и привържениците на отстъпки спрямо исканията на България в името на европейското бъдеще на Северна Македония срещу от-

хвърлящите такива отстъпки. На следващо място стоят въпросите за демократизацията, контролът на управляващите върху икономиката и медиите, партизанските назначения в държавната администрация, корупцията. Част от тези проблеми могат да бъдат решени при засилване на ролята на наднационалните европейски институции, но това не е в интерес на местните политически елити и те упорито бранят позициите си. От своя страна тези негативни процеси са свързани с проблемите в икономически план – бедност и висока безработица, големи социални и регионални неравенства, външнотърговски дефицити и задлъжнялост, технологична изостаналост; демографските проблеми и изтичането на мозъци, особено на млади хора.⁷⁷ Както и в горния случай, част от решението отново е във взаимодействието между националния и европейския суверенитет, тъй като регионът е свързан с ЕС в икономически план чрез търговията, инвестициите и изпращаните от мигрантите доходи към страните им на произход. Освен това, немалко от национални валути са обвързани с еврото – или чрез валутен борд като България и Босна и Херцеговина; или чрез едностранно и доброволно приемане на еврото от Косово и Черна гора. Приемането на европейската валута обаче се посреща с опасения от повишаване на цените и загуба на суверенитет в страни като България.

Във военно-политически план на Балканите остават рисковете от сепаратистки движения, опити за отцепвания, регионален конфликт, въпреки разработените механизми за контрол над въоръженията,⁷⁸ както и съревнованието за влияние на различни външни актьори в региона. Кризите, в които се намира ЕС, затрудняват ефективната му работа на Балканите, а конфронтацията с Москва означава, че повече не може да се разчита на съдействие от нейна страна при решаване на кризи в региона.

Независимо от всичко това, подкрепата за европейската интеграция на Балканите се дължи на три основни фактора – желанието за повече стабилност и икономическо развитие; контрол върху местните елити от правила извън техния контрол („Брюксел“); измъкването от ролята на европейска периферия, за която съществуват съмнения за принадлежността ѝ към Европа.⁷⁹

⁷⁵ По Richter, S., Wunsch, N., „Money, Power, Glory: The Linkages Between EU Conditionality and State Capture“, In The Western Balkans, Journal of European Public Policy 27 (1), 2020, p. 41–62; Bartlett, W., „International Assistance, Donor Interests, and State Capture“, In The Western Balkans, Journal of Contemporary European Studies, 2020, <https://doi.org/10.1080/14782804.2020.1794801>.

⁷⁶ Karabeg, O. Da li su američke sankcije Vulinu šamar Vučiću?, 2023. Достъпно на: <https://www.slobodnaevropa.org/a/most-vucic-vulin-srbija-garcevic-minic/32536217.html> [цитиран 15.10.2023]

⁷⁷ Stojarová, V., „Political and Societal Security in the Western Balkans One Step Forward, Two Steps Backward“, In Peace and Security in the Western Balkans. A Local Perspective, Routledge, 2022, p.165-166

⁷⁸ За постиженията на регионалния контрол над въоръженията и неговите ограничения, основно високи прагове на допустимите количества бойна техника и неактуалността на споразумението от 1996 г., което не отчита развитието във военната техника, например бойните дронове, вж. Ejduš, F., Rečević, T., Kovačević, M., Op. cit.

⁷⁹ По BiEPAG, Op. cit., p. 9

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

1. Арабската пролет: надежда за промяна и предизвикателствата пред европейската външна и политика по сигурността, София: Център за европейски и международни изследвания, Фондация „Фридрих Еберт“, 2012
2. Балканите и украинската криза, Съст. Маринков, Б., Банчев, Б. София: Парадигма, 2017.
3. Балканите през второто десетилетие на XXI век, Съст. Костов, Ал. София: Парадигма, 2015.
4. Балканите през първото десетилетие на 21. век, Съст. Костов, Ал, Никова, Е, София: Парадигма, 2012.
5. Банчев, Б. България и югославската криза (1989-1995). София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2009.
6. Бечев, Д. „Балканите и криволиците на европейската интеграция“. В: Балканите през първото десетилетие на 21. век, Съст. Ал. Костов, Е. Никова. София: Парадигма, 2012, с.39-46.
7. Главные положения доклада ЕС о войне России с Грузией, 30.09.2009 г. Достъпно на: https://www.bbc.com/russian/international/2009/09/090930_eu_findings_summary [цитирано 15.10.2023]
8. Иванов, Р. „Новият подход на ЕС към страните от Западните Балкани и разширяването на ЕС“, Дипломатия, бр. 10/2013.
9. Хинкова, С. „Стратегически подходи на ЕС в Югоизточна Европа“. В: Балканите през второто десетилетие на XXI век. София: Парадигма, 2015.
10. Bartlett, W. „International Assistance, Donor Interests, and State Capture in the Western Balkans“, Journal of Contemporary European Studies, 2020, <https://doi.org/10.1080/14782804.2020.1794801>.
11. Bieber, F. „Patterns of Competitive Authoritarianism in the Western Balkans“, East European Politics 34 (3), 2018, pp. 337–354.
12. Bieber, F. „The rise (and fall) of Balkan Stabilitocracies“, Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development, 10/2018, pp.176–185.
13. BiEPAG, The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU stabilitocracy, 2017, p. 6. Достъпно на: <http://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf> [цитиран 15.10.2023]
14. Ejodus, F., Rečević, T., Kovačević, M. „Military Dynamics, Conventional Arms Control, and Regional Security in the Western Balkans“, In Peace and Security in the Western Balkans. A Local Perspective. Routledge, 2023.
15. Güven, A. B. „Political economy“, In The Routledge Handbook of Turkish Politics. Routledge, 2017.
16. Hall, P. „The Economics and Politics of the Euro Crisis“, German Politics 21:4, 2018, pp. 355–371.
17. Karli, M. „A reality check for Turkey’s economic depth“, In Another Empire? A Decade of Turkey’s Foreign Policy Under the Justice and Development Party. Istanbul: Bilgi University Press, 2012, p. 309.
18. Kapidžić, D. „The Rise of Illiberal Politics in Southeast Europe“, Southeast European and Black Sea Studies 20 (1), 2020, pp. 1–17;
19. Karabeg, O. Da li su američke sankcije Vulinu šamar Vučiću?, 2023, Достъпно на: <https://www.slobodnaevropa.org/a/most-vucic-vulin-srbija-garcevic-minic/32536217.html> [цитиран 15.10.2023].
20. Kutlay, M. „Global Power Shifts and Turkey-EU Relations in the Age of Hybridity“, Institute du Bosphore, 2019. Достъпно на: https://www.institut-bosphore.org/wp-content/uploads/2019/12/IB_PolicyPaper_MustafaKutlay.pdf [цитиран 15.10.2023].
21. Mujanović, J. „The Berlin Process as Virtual Reality“, In Political Trends & Dynamics in Southeast Europe. Regional Cooperation in the Western Balkans. Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017.
22. Offe, C. „Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe“, Social Research: An International Quarterly, 71(3), 1993, pp. 865–892.
23. Ōniš, Z., Kutlay, M. „The limits of the liberal core’s transformative capacity over periphery“, Journal of Contemporary European Studies. 2019. Достъпно на: <https://doi.org/10.1080/14782804.2019.1708280> [цитиран 15.10.2023].
24. Peace and Security in the Western Balkans. A Local Perspective, Ed. Džuverović, N., Stojarová, V. Routledge, 2023.
25. Political Trends & Dynamics in Southeast Europe. Regional Cooperation in the Western Balkans. Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017.
26. Richter, S., Wunsch, N. „Money, Power, Glory: The Linkages Between EU Conditionality and State Capture in the Western Balkans“, Journal of European Public Policy 27 (1), 2020, pp. 41–62; Stojarová, V. „Moving Towards EU Membership and Away From Liberal Democracy“, Southeast European and Black Sea Studies 20 (1), 2020, pp. 221–236.
27. Taleski, D. „A View from Academia: Challenges and Perspectives for Regional Cooperation in Southeast Europe“, In Political Trends & Dynamics in Southeast Europe Regional Cooperation in the Western Balkans, 2017.

6

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Отчитайки редицата драстични промени и кризи в глобален и регионален план, настоящият анализ се опита да предложи авторовото разбиране на колектива от млади експерти накъде върви ЕС, или по-точно - накъде не върви ЕС. Мислено през категорията „суверенитет“, авторите се опитаха да отговорят на въпроса доколко може да се говори за европейски суверенитет или това е възможно в определени посоки. Потърсена бе къде е линията на сблъсък общо – общностно – национално – регионално, къде различията са по-скоро генератор на национализъм, а не на солидарност. Изходната позиция бе, че без намирането на пътища за трайно решение на тези колизии, въпросът за привлекателността на „европейския проект“ и съпричастността на всички европейски граждани към него ще стои с все по-голяма сила.

Днес ЕС е изправен пред двойно предизвикателство. Не само, че държавите-членки на ЕС са фрагментирани, но и социалното сближаване в националните общества е застрашено. Успехът на европейските политики зависи в голяма степен от нивото и качеството на сближаване в ЕС27. Ако Съюзът трябва да създаде по-устойчиви механизми за солидарност, то трябва да се подкрепят и усилията за укрепване на националното сближаване. Например:

- Националните правителства да бъдат стимулирани за въвеждане на амбициозни политики основани на солидарността (например обвързване на фондовете на ЕС със социални критерии).
- Доразвиване на идеята за целеви инвестиции в европейските обществени блага – особено в транспорта, енергетика, образование и здравеопазване – за подпомагане на националния капацитет на правителствата да предоставят обществени услуги. ЕС също трябва да установи минимални социални стандарти и прилагането им в практиката.
- Определяне на социални сфери, които не са добре развити в ЕС и решения в тази посока. Например, европейската цифрова работна сила е едва защитена от националните разпоредби. ЕС вече прави опити за справяне с недостига на цифрови умения с подкрепа на националните механизми чрез програми като европейската Програма за умения.

ЕС трябва да преосмисли солидарността като ценност със стойност сходна с други ключови ценности за ЕС, като върховенството на закона и демокрацията. За целта Съюзът трябва да се ангажира с „търсенето на единството въпреки разнообразието, на споделен ангажимент за реципрочност въпреки различията, основани на интереси, на политическо равенство независимо от разликите във властовите ресурси, на партньорство между различните държави независимо от различните уязвимости и нужди.“⁸⁰ Трябва да бъде развито по-широко разбиране за солидарност в ЕС. Колкото по-малко инвестира ЕС в сближаването и солидарността, толкова по-разединен ще е ЕС27 и по отношение на прилагането на други ценности.

Всички проблеми, свързани с развитието на идеята за колективна отбрана са в основата на съществуването и възприемането на ЕС като първостепенен актьор в системата на международните отношения. Без всякакво съмнение е, че действията на Съюза в тази посока рано или късно ще влязат в несъответствие с идеята за съществуването на НАТО като гарант на сигурността в Европа и страните членки трябва да са готови за този момент. Освен това, остава въпросът за разнопосочното отношение на отделните държави към тази тема, като, въпреки теоретичното ѝ развитие, практическата реализация ясно показва фрагментацията на ЕС.

Противоречията по основополагащите за Съюза теми изискват много по-голямо разбирателство между страните, което в крайна сметка да доведе до формулирането на реалистични общностни интереси и цели, които да отчитат разнообразието в позициите на държавите. За дълбочаването на проблемите в тези области пък ще доведе до цялостно влошаване на интеграционните процеси и неефективност и на другите общосъюзни политики.

Обявен на фона на най-мощните климатични протести в историята, планът на Европейската комисия за Европейския зелен пакт трябваше да постави Европейския съюз в ролята на световен

⁸⁰ Ferrera, M., Burelli, C. „Cross-National Solidarity and Political Sustainability in the EU after the Crisis“. JCMS: Journal of Common Market Studies, 2019, p.100

лидер по отношение на борбата с промените в климата, като същевременно „не остави зад борда“ гражданите на континента. Равносметката години по-късно не е еднозначна, а въпросите къде стои Европа спрямо останалите големи играчи, какъв е възможният път напред и какво е мястото на технологиите в борбата за лидерство и надмощие остават отворени.

Никой не бива да поставя под съмнение необходимостта от смели действия и решения в защита на околната среда и ограничаване на климатичните промени. Това е един от най-големите въпроси, които стоят пред човечеството и ако обединена Европа има амбицията да бъде визионер и лидер в справянето с проблема, то тази цел заслужава ангажирането и подкрепата на европейските граждани.

Европа трябва да запази своя суверенитет, без да се отказва от климатичните политики, като същевременно в нито един момент не забравя, че за да бъде предотвратен климатичния хаос гарантиран устойчив растеж за по-здравео и справедливо общество – преходът трябва да бъде социално справедлив и приобщаващ.

Амбициозните цели трябва да бъдат подплатени с адекватно финансиране. Нужни са икономически политики, които да укрепят статута на ЕС като суверенна сила, способна да гарантира устойчивостта на своя икономически, социален и екологичен модел и да прожектира своите ценности извън границите си. От смела нова европейска индустриална политика, която да бъде подкрепена с мощен общ фонд, така че да не се допусне вътрешно разделение и надмощие на силните икономики, разчитайки единствено на разхлабените правила за държавни помощи.

Задълбочаване на вътрешните междусистемни връзки, укрепване на вътрешния пазар и търговските отношения с останалия свят, засилване на влиянието на Европа в международните органи – това също са част от подходите, които трябва да бъдат следвани. Нужна е солидна политическа сделка за енергетиката, климата и водорода, която да преодолее съществуващите различия относно начините за постигане на „Зелената сделка“. Всичко това няма как да се случи без нова фискална стратегия и качествена реформа на Пакта за стабилност и растеж, съобразена с нуждите на новата индустриална политика и амбицията за водеща роля на Европа по отношение на борбата с климатичните промени.

За да опази и затвърди своя суверенитет като сериозен международен играч, ЕС трябва не само да намали риска от търговските си връзки, но и да развие технологичното си предимство. ЕС се нуждае от стратегия, която ще гарантира, че той ще остане незаменим технологичен играч със собст-

вени геоикономически лостове за оформяне на бъдещото икономическо бойно поле.

Миграционният натиск към ЕС несъмнено е една от ключовите теми, които определят актуалната динамика на процесите и разбирането за суверени права и солидарност. Един от основните стремежи на Европейския съюз е да постигне напредък в реформата на миграционната си политика. Това от своя страна се определя като основа за по-справедливо разпределяне на отговорностите между държавите членки чрез нов механизъм за солидарност, за възпиране на злоупотребите и предотвратяване на вторичните движения на кандидатите за убежище в рамките на ЕС.

Основни насоки следва да бъдат предотвратяването на незаконните заминавания, борбата с трафика на мигранти и осигуряване на законни пътища за миграция, а това е възможно чрез засилване на сътрудничеството със страните на произход и транзит. Трябва да бъдат създадени възможности за законна миграция. Необходими са усилия за разселване на нуждаещи се от международна закрила бежанци, за даване на убежище и подкрепа и достатъчен капацитет за приемане. Трябва да се гарантира също, че за управлението на миграцията ще бъдат отделени достатъчно национални ресурси.

По отношение на ключови региони като Балканите ЕС следва да има ясна средносрочна стратегия, така че да се избегнат флуктуации в подхода, водещи до разочарования. Ключово е създаването на ясни критерии и индикатори при политиката на условност и тяхното справедливо и последователно прилагане, независимо от конкретни краткосрочни съображения. Подходът на европейските институции понастоящем е в по-голяма степен обърнат към политическия елит и институциите на съответните страни, а не към гражданите. Следва да се засили директната комуникация с гражданите на региона.

Необходимо е ЕС да съдейства за укрепване на местните институции, вместо да работи с конкретни местни лидери. Във вътрешен план това би спомогнало за предотвратяване на по-нататъшна демократична деволуция на региона, а във външен план ще даде съпротивителни сили срещу чуждо влияние в религиозната или политическата сфера на страни като ОАЕ, Русия, Саудитска Арабия, Турция и други.

България, за съжаление, остава встрани и от този дебат, както и в повечето случаи, когато става дума за решаването на по-генерални проблеми относно функционирането на ЕС. Това поставя страната в неособено благоприятно положение да консумира резултатите от решения, при взимането на които тя е присъствала, но не е успяла да формулира свои позиции и да отстои свои интереси. С други думи, да участва със самочувствието на равноправен член на Съюза.

ЗА АВТОРИТЕ

Галин Дурев е доктор по политология от катедра „Политология“ във Философския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Завършил е бакалавърска степен по специалност „Политология“, магистърски програми „Политически мениджмънт“ и „Международни отношения и проблеми на сигурността“ в Софийския университет „Св. Климент Охридски“, както и „Защита на националната сигурност“ в Академията на МВР. Научните му интереси са насочени към политическите процеси в Русия и постсъветското пространство, развитието на теорията на международните отношения, проблемите на сигурността, възникването и развитието на политическите партии и системи.

Мариян Карагьозов е завършил право в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и ориенталистика с турски език в Нов български университет. Защищава докторска степен в Института за балканистика с Център по тракология – БАН, където работи като политолог. Бивш кореспондент на БНР в Истанбул (2017 – 2020 г.). Автор на монография за турската външна политика, на научни статии и глави от книги, посветени на проблеми на турската вътрешна и външна политика, Балканите и Близкия изток.

Невена Алексиева е доктор по международни отношения от Университет по национално и световно стопанство (УНСС). Магистърската си степен е

завършила в Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Има редица специализации в България и чужбина. Член на Съвета на Центъра за европейски и международни изследвания. Научните ѝ интереси са свързани главно с регионалното сътрудничество в Европа, външна политика и европейски въпроси. Носител на наградата за 2023 г. за млад учен с принос в развитието на Дунавското сътрудничество (Danubius Young Scientist Award 2023).

Николай Драганов е работил като политически журналист, редактор и парламентарен репортер в News.bg, Информационна агенция БГНЕС, Телевизия ВiТ, „Барикада“ и други. Съавтор на документалните филми „Невидимите хора“ (2015 г.) и „Неравенство: генезис и лице“ (2021 г.). През 2021 и 2022 г. е началник на кабинета на вицепремиера по управление на европейските средства. Понастоящем работи в Агенцията за социално подпомагане.

Светла Александрова е докторант в сферата на икономиката на отбраната и сигурността в катедра „Национална и регионална сигурност“ към Университет по национално и световно стопанство (УНСС). Бакалавър и магистър е от същата катедра. Научните ѝ интереси са насочени в управлението на миграционните процеси. Като човек от бизнеса, притежава желание за работа по проблемите на трудовия пазар, реализацията и интеграцията на бежанци и мигранти.

ИЗДАТЕЛ

Фондация Фридрих Еберт
Бюро България
ул. Княз Борис I 97
1000 София, България

Отговорен редактор: Жак Папаро
Научна и стилова редакция: Невена Алексиева, Галин Дурев
© Дизайн корица: VBrand Visuals
Предпечат: Про Креатив Студио
Печат: ДУО-В ООД

Използването с търговска цел на всички издадени от Фондация Фридрих Еберт (ФФЕ) публикации не е позволено без писменото съгласие на ФФЕ.

Мненията, изразени в тази публикация, принадлежат на авторите и не отразяват непременно позицията на Фондация Фридрих Еберт.

Всички текстове са достъпни онлайн
bulgaria.fes.de
София, 2023 г.
ISBN 978-619-7666-37-3