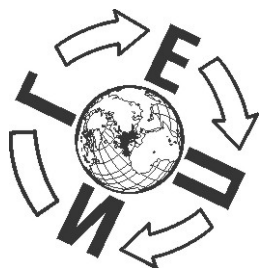


Европейските дебати на 2003: Външнополитически и институционални аспекти



Съдържание

| | |
|---|-----------|
| Увод | 3 |
| „Европейски“ политики: проблеми на дефинирането | 7 |
| Проектът за Конституция | 10 |
| Вземане на решения до приемането на Европейската конституция | 12 |
| Заложените промени в областта на политиката за сигурност и отбрана | 15 |
| В търсене на ефективност: механизъмът за вземане на решения | 19 |
| Политиката за отбрана в проекта за Конституция: подчинена на външната политика | 20 |
| Първата Европейска стратегия за сигурност | 26 |
| Цели | 27 |
| Изработване на стратегията..... | 28 |
| Различията..... | 29 |
| Европейската отбранителна политика в процес на по-нататъшно развитие | 30 |
| Външните граници на Европа | 34 |
| Предизвикателствата след петото разширяване..... | 34 |
| Приносът на Конвента към политиката на съседство..... | 37 |
| Основа на концепцията за политиката на съседство | 38 |
| Конфликти на интереси и коалиции в Конвента..... | 39 |
| Решенията на Конвента и техният обseg..... | 41 |
| Заклучение | 43 |

Увод

Годината 2003 се оказа особено напрегната за Европа: дневният ред на предстоящото разширяване и планираното приемане на проекта за Конституция на ЕС бе допълнително усложнен от разразилите се вътрешноевропейски спорове – между т.нар. стара и нова Европа, малки и големи държави, стари и нови членки. Около дебатираните теми се образуваха сравнително постоянни коалиции на държави, като често противопоставянията излизаха от конкретни становища (например военната операция срещу Ирак), за да съвпадат с преговаряните позиции по бъдещото разпределение на гласовете при вземане на решения, институционалната реформа и други важни въпроси, зададени в дискусиата за конституционно изграждане на ЕС.

Но както всяка конфликтна ситуация, така и тези процеси, освен рисковете за криза, носеха потенциала за промяна и движение напред и провокираха необходими дискусии и политически решения за това как се конституира разширена Европа, какви са европейските ценности и интереси, как се свързва и влияе върху околния свят, за да защити тези ценности и своите интереси. С други думи Европа трябваше да дефинира основните елементи на своята адаптация към една качествено нова среда – чрез вътрешни промени (Конституция и трансформирани институции) и чрез начините за влияние върху останалия свят (т.нар. външно действие).

През 2003 бяхме свидетели, според Збигнев Бжежински, на втората фаза на геополитическо реструктуриране на Европа от края на Студената война насам. Първата фаза, която той нарича „Варшавска“, решава най-острите проблеми от наследството на Студената война и завършва с приемането на Унгария, Полша и Чехия в Организацията на Северно-

атлантическия договор¹. По време на втората фаза, наречена от него „Вилнюска“, която тече в момента, продължава изпълнението на целите от първата фаза. Нейната основна характеристика е разширяването на Европейския съюз и НАТО на изток и югоизток с включването на повечето от посткомунистическите държави, което води до съвпадане на границите на двете основни институции в Европа на географско равнище. Третата фаза – т.нар. „Киевска“, все още не е започнала, но нейният обхват ще се простира отвъд обусловените от актуалната политика на разширяване на Европейския съюз „граници“ на Европа.

България се намира на финала на преговорния процес с Европейския съюз и вече е член на НАТО. Така страната става активен участник във формирането и изпълнението на политиките на ЕС и НАТО на времевата граница между „Вилнюската“ и „Киевската“ фаза.

Преговорите на страната за членство в ЕС протичат сравнително успешно, но в публичното пространство те си останаха един преобладаващо технократичен, линеен процес за времевата рамка от получаване на поканата в Хелзинки през 1999 до очакваната официална церемония в Брюксел през януари 2007. Но докато в началото на този процес беше важно да се насочват внимание и усилия за подготовката по присъединяването на България към ЕС, то в момента от решаващо значение за бъдещето на страната е подготовката и стратегията за успешното членство и участие в Европейския съюз. И тъй като Европа е „движеща се мишена“ – проект в развитие – е необходимо да се следят протичащите в ЕС промени и доколкото е възможно, да се изведат тенденции, които да послужат при формирането на политики в страните

¹ Dr. Zbigniew Brzezinski, Strategic Issue in the New Central and Eastern Europe, CSIS, October 3, 2003 Inaugural Forum of the Brzezinski Chair. Пълният текст на документа може да се намери в Интернет на адрес: www.csis.org

кандидатки, за да се посрещнат предизвикателствата на реалното членство.

Информационните потоци на тема Европейски съюз като цяло разделят преговорния процес от контекста на промените в Европа и от тази гледна точка създават представата за наличието на някакви дефицити, имащи отношение към планирането и изпълнението на „европейските политики“. Оттук произтича необходимостта, първо, от разглеждането на този въпрос в концептуален план – на ниво идентифициране на интереси в рамките на една информирана дискусия. Второ – необходим е дебат в политически и институционален план – на ниво формулиране на политики и действия в рамките на европейските институции.

Така очертаната макрорамка задава и обекта на настоящото изследване: опит да се очертаят основните тенденции в края на „втората фаза“ и началото на „третата фаза“ на геополитическото реструктуриране на Европа, които да послужат за открояването на някои проблеми и отговорности, стоящи пред новите страни членки на ЕС. Този кръг от проблеми засяга предимно т.нар. външна политика на ЕС и очакванията към новите страни членки, които по същество маркират новите граници на Европа и внасят нова динамика във функционирането на ЕС и значението му в регионален и глобален мащаб.

Очертаните области ще бъдат разгледани в контекста на планираните от ЕС стратегии, политики и съответно институционални рамки за тяхното изпълнение, зададени от три документа и съпътстващите ги политически дебати и процеси: проектът за Конституция, изработен от т.нар. Европейски конвент и последвалата междуправителствена конференция; стратегията за сигурност, предложена в рамките на Европейския съвет, и новата политика на съседство.

Авторите на настоящото изследване си поставят за задача да представят и коментират, без да претендират за изчерпателност, някои от значенията и възможните последици от „европейските“ дебати и решения от последните няколко месеца за европейския проект и за България като част от него. В рамките на големия европейски дебат дефицитът, присъщ не само на малките страни, а и на бивши „Велики сили“, на стратегическо мислене се определя като ахилесовата пета на Европа. Споделя се мнението, че едва когато на Европа се отдаде да развие една култура на глобално политическо мислене, тя ще придобие съзидателна сила и значение. Този дебат може да бъде много полезен за страните кандидатки като България, за да могат те от своя страна да бъдат полезни за него.

„Европейски“ политики: проблеми на дефинирането²

Когато преминаваме към последните развития в сферата на Европейската политика за сигурност и отбрана, е полезно да се отбележи, че се изправяме пред поне две важни предизвикателства, които европейската външна политика поставя пред външнополитическия анализатор. Първото от тях се отнася до консенсуса по отношение на субекта. Както и да бъде дефинирана европейската външна политика (или външната политика на ЕС), тя не може просто да се вмести в рамките на традиционния анализ, концентриращ се върху държавата и маркиращ относително ясни граници между вътрешната и външната политическа среда. Липсата на консенсус по въпроса за природата на тази нова област на външната политика добавя едно различно и ново измерение към съществуващите спорове по подходящите теоретични перспективи, от които да се извлече смисълът на външната политика.

Второто предизвикателство към външнополитическия анализатор, породено от понятието Европейска външна политика, е свързано с възприемането и прилагането на подходящи методи за анализ на един много особен субект. Изниква въпросът какво е всъщност европейската външна политика? Рой Гинсберг предлага в книгата си „Европейският съюз в световната политика“ една широка дефиниция, която е, че европейската външнополитическа дейност се отнася до съвкупността от конкретни граждански действия, политики, позиции, отношения, ангажименти и избори на Европейската

² FORNET Working Group 1: Theories and Approaches to the CFSP, London School of Economics, 7/8 November 2003, **Foreign Policy Analysis and European Foreign Policy**; Professor Brian White, Warwick University. Пълният текст на документа може да се намери на: www.fornet.info/documents/White_presentation%20November%202003.pdf

общност (и ЕС) в международната политика. По-нататък той отбелязва, че активността на европейската външна политика – широко дефинирана, така че да включва компетентността или обсега на действие на ЕО, ЕС и Общата външна политика и политика на сигурност или тяхното съчетание, се е разширила така, че да покрие почти всички сфери и въпроси от международната политика. От това определение веднага произтича, че става въпрос за една комплексна и уникална политическа област в поне два смисъла – по отношение на контекста и вида на действие.

Първо, европейската външна политика се формира на базата на един уникален експеримент в политическата интеграция на Европа. Резултатът от този процес е появата на един актьор, Европейският съюз, който е различен в сравнение с всички други международни актьори. Второ, от определението на Гинсберг произтича, че европейската външна политика не се създава от един отделен, авторитарен източник, а се поражда от най-малко три вида действие.

Първият вид може да се определи като външна политика или „външни отношения“ на Европейската общност, която възниква като пряко следствие от създаването на Европейските общности през 1957 и като цяло покрива *търговската политика, отношенията по предоставяне на помощ и инструменти за развитие за трети страни*. Въпреки че Брюксел продължава да има предпочитания към израза „външни отношения“, за да поддържа фикцията, че тези сфери на дейност не са „истинска“ външна политика, тъй като това може да застраши суверенните прерогативи на страните членки, този вид политика може да се разглежда от външнополитическите анализатори като измерение на външноикономическа политика на европейската външна политика.

Ако приемем, че външната политика на Европейския съюз се състои от икономически въпроси, то тогава по-ясно изразеното

политическо измерение на европейската политика от Маастрихт насам – Общата външна политика и политиката в областта на сигурността – може да се отличи от нея не само чрез сферата на прилагане, а и по силата на нейното локализиране в стълбовидната структура, установена от Маастрихтския договор. За да се направи разликата по-видима, Общата външна политика и политика на сигурност (ОВПСО) може като цяло да се нарече външна политика на ЕС.

Изхождайки от определението на Гинсберг, следва да се определи и трети вид европейска външна политика, а именно външните политики на самите страни членки. Европейската външна политика трябва да включва и, по определението на Хил, *„свкупността от действията на Европейския съюз и неговите страни членки в международните отношения“*. Поради това от перспективата на външнополитическия анализ е важно да се разбере двупосочното отношение между националните външни политики и политиката на Европейския съюз. Основните въпроси пред анализа са свързани с това да се определи до каква степен европейската външна политика се формира от националните политики и до каква степен самите национални външни политики се трансформират или *„европеизират“* поради факта на действието си в продължение на редица години в институционалния контекст на Европейския съюз.

Така дефинираната типология от икономически, политически и национални измерения на европейската политика обаче не включва други важни действия, най-очевидните от които са свързани със сигурността и отбраната (от 1999 ЕПСО), хуманитарни въпроси, както и външните измерения на третия стълб – Правосъдие и вътрешни работи, които добиха много голямо значение през последните няколко години в контекста на реакциите на събитията от 11 септември.

Проектът за Конституция

Изработването на Европейска конституция в кратки срокове бе наложително, най-общо казано, поради две основни причини. От една страна, поради неяснотата около характера на Съюза, предизвикана от разминаването между „федерализационните“ проекти на някои от големите страни членки като Германия и вижданията на привържениците на запазване на статуквото. От друга страна, беше ясно, че предстоящото пето разширяване през 2004 и 2007 (България и Румъния също са част по петото разширяване) ще направи Европейския съюз трудно управляем и неспособен на действие, в случай че не се извършат необходимите съпътстващи процеса реформи.

Предвидено бе Европейската конституция да се изработи на два етапа. За първоначалния вариант на документа бе създадена специална институция – т.нар. Конвент на Европа, в който бяха представени и страните кандидатки, в т.ч. и България. Съставът и нетрадиционният начин на работа на Конвента отрази желанието на европейските лидери да се избегнат критики за недемократичност, непрозрачност и непредставителност на Съюза.

Вторият етап от изработването на Конституцията включи обсъждането на междуправителствено равнище на изработения от Конвента проект за Конституция и подготовката за евентуално му гласуване и приемане в неговия окончателен вариант по време на срещата на върха от 12–13 декември 2003 в Брюксел. Развързката от тази междуправителствена конференция предостави силни аргументи на онези, които се съмняваха във възможността за паралелно протичане на процесите на разширяване и задълбочаване. Увеличеният брой и разнообразието на актьорите оказа своя ефект. Междуправителствената конференция в Брюксел може да се приеме за предварителен знак, че в бъдеще в

Европейския съюз ще е по-трудно да се постигат единодушни решения и консенсус за задълбочаване на интеграцията³. Това е и основният аргумент на привържениците на диференцираната интеграция, тъй като резултатът от междуправителствената конференция извика една засиленa тенденция за координирани бъдещи действия на желаещите по-дълбока интеграция страни членки. Те ще се стремят да покажат и фактически да демонстрират, че в рамките на Европейския съюз съществува група от държави, която постига консенсус по задълбочаване на интеграцията. Твърде вероятно е тази група да включва освен шестте страни основателки и част от новите страни членки. Какво ще бъде отношението на България към един такъв проект, е основателен въпрос, по който ще е необходима една информирана и навременна дискусия.

Но слагайки настрана политическите спекулации, ако проектът на Конституцията не се приеме в обозримо бъдеще, остава въпросът за последствията от липсата на конституционна основа на Европейския съюз с 25 и повече страни членки, за който продължават да важат решенията от Договора от Ница.

След т.нар. провал на междуправителствената конференция в Брюксел (между другото, същият израз се срещаше и в края на 1999 по повод на дебатите от Ница) се чуваха мнения, че способността на Европейския съюз да се разшири е подложена на голям риск. Но всъщност, от техническа гледна точка,

³ На това място е редно да се отбележи, че по основната част от въпросите, нямащи директно отношение към „разпределението на силите между националните държави”, всъщност имаше консенсус. По 82 точки беше постигнато съгласие. Но на заключителното заседание на междуправителствената конференция не достигна време по тях да се преговаря по същество. Стратегическото решение на италианското председателство беше тези точки най-напред да се игнорират поради липсата на остри възражения по тях. Една част от делегациите останаха с отворени позиции по тях, тъй като те биха могли да изиграят ролята си при едно пакетно решение. Липсваха истински възражения, но липсваше и съгласие, уредено по официален път. Не е съвсем ясно дали всички тези точки могат да се считат за официално приети.

Европейският съюз се подготви за голямото разширяване (включващо и България, и Румъния) още по време на срещата на върха в Ница през декември 1999. Но нито повече, нито помалко. *Ако бъде приет проектът за Конституция, ясно ще се стигне до напредък на европейския проект по основни институционални въпроси.* Създаването на поста на избираем председател на Европейския съвет и поста на европейския външен министър, или новият ред за председателстването на Европейския съвет, заложен в проекта за Конституция, имат потенциала да допринесат за по-яркото персонифициране и по-високата степен на постоянство и съгласуваност на европейската политика.

Споразуменията, договорени в Ница, влязоха в сила на 1 февруари 2003, но за един преходен период от няколко месеца – от присъединяването на първите десет страни кандидатки на 1 май 2004 до влизането в мандат на новия състав на Европейската комисия на 1 ноември 2004, ще се прилагат споразуменията, постигнати на Европейските съвети в Брюксел (24–25 октомври 2002) и Копенхаген (12–13 декември 2002). Най-общо казано, това означава, че през това време разпределението на гласовете в Съвета и институционалният механизъм на ЕС-15 ще важи и за ЕС-25.

Вземане на решения до приемането на Европейската конституция

От несъвпадането във времето на завършването на актуалния кръг на разширяване, от една страна, и от друга страна, на влизането в мандат на институциите на ЕС-25, които ще получат легитимност с провеждането на предстоящите европейски избори, произтича *още по-голяма комплексност* на политическата рамка на ЕС в сравнение със заложеното в Договора от Ница. За да се хвърли светлина върху този въпрос, следва представянето на главните (преходни) регулации, които

ще се прилагат спрямо Съвета на министрите, Европейския парламент и Европейската комисия⁴. По-надолу ще разгледаме само процеса на вземане на решения в Съвета, тъй като той дава най-ярка представа за средата на развитие на ЕС при запазване на статуквото.

За да се направи разширяването на Европейския съюз възможно, Договорът от Ница предвижда от 1 януари 2005 нов начин за претегляне на гласовете в Съвета на министрите. Тъй като разширяването ще стане факт по-скоро от очакваното, времевият график трябваше да се измени, за да се осигури включването на новите страни членки в институционалната рамка в момента на тяхното присъединяване. Поради това на срещата на върха в Копенхаген през декември 2002 беше взето решение новото разпределение на гласовете според договора от Ница да влезе в сила още в момента на встъпване в длъжност на новия състав на Европейската комисия на 1 ноември 2004.

За преходния период между присъединяването на десетте на 1 май 2004 и влизането в мандат на новата Комисия беше постигнато споразумение досегашното разпределение на гласовете в ЕС-15 да се запази и за новите страни членки, така че те да получат между два и пет гласа. В същото време се изменя и броят на гласове, необходим за образуването на квалифицирано мнозинство. Вместо 62 от общо 78 гласа необходими сега (или 71,26%), между май и края на октомври 2004 ще са необходими 88 от общо 124 гласа (или 70,97%) за образуването на квалифицирано мнозинство в ЕС-25. Или в рамките на посочения период ще са необходими 37 гласа за блокиране на решение вместо досегашните най-малко 26 за ЕС-15.

Досегашната логика, стояща зад процеса на вземане на решения, която в голяма степен облагодетелства по-скоро

⁴ Използван е материалът на С.А.Р., EU-Reform, 01/2004, който може да се намери в пълната версия в Интернет на адрес: www.eu-reform.de

възпрепятстването на вземането на решения за сметка на образуването на необходимото мнозинство, се засилва още повече по този начин. Към това се добавя и влизането в сила от 1 ноември 2004 и на „тройното мнозинство“, въведено в Договора от Ница. Тоест за решенията, които могат да се взимат с мнозинство, ще се изисква не само, както досега, прагът за мнозинство на измерените гласове и мнозинството на страните членки, а и по искане на дадена страна членка и 62% от населението на Съюза.

Както личи, приетите в Ница решения в голяма степен отстъпват на споразуменията в проекта за Конституция, що се отнася до способността за действие и демократичната легитимност. В това няма нищо учудващо, тъй като дефицитите на трудно взетите решения през декември 1999 бяха широко известни и именно това бе водещ мотив за свикването на Конвента на Европа и изработването на проекта за Европейска конституция. Макар и способността за вземане на решения в разширения Европейски съюз да се осигурява по този начин с решенията от Ница, Брюксел и Копенхаген, способността на Съюза за действие остава ограничена. Сравнено с двойното мнозинство в проекта за Конституция на Конвента (равняващо се на повече от 50% от държавите членки и повече от 60% от населението), тези правила за гласуване в Съвета на министрите съдържат един значително завишен потенциал за блокади. Това е един от спорните въпроси, който най-ясно и разбираемо разкрива значението на новата Конституция за способността на действие на разширения Европейски съюз.

▪ **Кои разпоредби ще бъдат в сила отгук нататък:**

| <i>2004</i> | <i>1 май 2004</i> | <i>юни 2004</i> | <i>1 ноември 2004</i> |
|--|---|--|--|
| <i>*Договорът от Ница (в сила от 2003)</i> | <i>**Присъединяването на новите 10 страни членки Преходни разпоредби за ЕС-25</i> | <i>***Избори за ЕП в ЕС-25: Разпределението на местата става съгласно Договора от Ница</i> | <i>Влизане в мандат на новата ЕК: Договорът от Ница отменя преходните разпоредби</i> |

** Начинът за вземане на решения в Съвета на министрите в разширения Европейски съюз трябва да се определя според разпоредбите от Договора от Ница (в сила от 1 януари 2005). Този ред беше отменен с решенията от срещите на върха от Брюксел и Копенхаген. Според това по този въпрос решенията от Ница ще важат от 1 ноември 2004.*

*** Продължава разпределението на гласовете в Съвета както до момента за ЕС-25; 10 нови комисари в ЕК без специфична сфера на действие.*

**** Още от 2003; 162 наблюдателя от страните кандидатки; местата се разпределят според разпоредбите от Договора от Ница.*

Заложените промени в областта на политиката за сигурност и отбрана

По темите „Външно действие“ или „Външна политика“ на ЕС и „Отбрана“ Европейският конвент създаде две различни работни групи (РГ): РГ VII и РГ VIII⁵. Макар, разбира се, целта на работните групи да бе да се направят съответните политики по-ефективни и тяхното формиране и изпълнение по-опростено, резултатите от работата на Конвента, като плод на компромиси между отделните национални позиции, са противоречиви. Така представеният проект дава възможност да бъде критикуван в еднаква степен както в прекалена „федерализация“ и централизация от страна на евро-

⁵ Но проблематиката зависеше и от предложенията в работните групи III, V и IX: съответно по „Юридическа същност“, „Допълващи компетенции“ и „Опростяване“.

скептиците, така и в недостатъчно изразена промяна и напредък към един по-тесен съюз от страна на привържениците на федеративната линия.

Последният вариант на проекта за Конституция в своята същност предлага да се слоят досегашните постове на върховния представител за външната политика към Европейския съвет и на комисаря по външни отношения към Европейската комисия. По същество едно лице ще персонифицира и двата поста и ще работи едновременно за Съвета и Комисията.

От една страна, това е логичното решение на проблемите, понеже дипломатията и другите инструменти (включително международна помощ и развитие) ще бъдат координирани от една институция. Въпреки че в проекта за Конституция се предвижда „външното представителство“ да се осигурява от Комисията (чл.25), за Общата външна политика и политика за сигурност и други случаи, предвидени от Конституцията, това важно изключение се прави. ***В предложената институционална рамка страните членки ще бъдат представлявани от един Министър на външните работи на ЕС, който се избира от и отговаря пред Европейския съвет. По този начин външната политика и политиката за сигурност на ЕС запазва междууправителствения си характер и ще продължи да се определя от страните членки.***

Постът на външния министър получава „по-особен“ статут. От една страна, тя/той взема участие в работата на Европейския съвет заедно с държавните или правителствените ръководители, председателите на Съвета и на Комисията. ***Единствено Съветът по външна политика (във форматите на Съвета на министрите) има постоянно, а не ротационно председателство, ръководено от външния министър на ЕС.*** От друга страна, е предвидено тя/той да е част от Европейската комисия, наред с председателя на

Комисията и комисарите, и е в същото време един от заместник-председателите на Комисията. По този начин ***външният министър на ЕС получава правото на инициатива, самостоятелно или заедно с Европейската комисия.***

Основополагащите принципи на външните отношения („външна политика“) са дефинирани най-общо и не отиват подалеч от потвърждението на общите принципи на Европейския съюз. Конституционният проект излага основните принципи в отношенията на ЕС в член 3 („Цели на Съюза“), параграф 4, като най-общо определя проектирането и насърчаването на мира, сигурността, устойчивото развитие, свободната търговия, борбата с бедността, защитата на човешките права и специално на децата, спазването на принципите на Хартата на ООН.

Глава II на Конституцията съдържа особените разпоредби относно прилагането както на Общата външна политика и политиката за сигурност, така и на Европейската политика за сигурност и отбрана, съответно в чл. 39 и чл. 40.

Политическата солидарност между страните членки, дефинирането на общи интереси и сближаването на действията са основополагащите принципи на формиране на външната политика на Съюза.

Общите стратегии и действия, които сега са основните политически документи и инструменти, се заменят с „решения“, с които страните членки се ангажират да следват политиката на ЕС. За да бъде превърнато едно предложение в решение, се изисква единодушие. При несъгласието дори само на една от страните членки гласуването пропада, като се дава възможност за повторно договаряне на обща позиция. При положение че дадена страна или страни членки (но не повече от една трета от общия им брой) се въздържат от гласуване, решението се приема, като въздържалата се от гласуване

страна не се задължава да прилага решението (но и не може да възпрепятства неговото прилагане).

Държавите членки заедно с външния министър договарят съвместни интереси и подходи в рамките на Европейския съвет и Съвета на министрите. След определянето на дадена политика тя се изпълнява от външния министър и държавите членки, при което се търси съгласуваност на националните действия.

Предвидено е външният министър на ЕС да работи заедно с Европейския парламент, като се консултира и информира парламентаристите за главните аспекти от развитието на външната политика. Но за разлика от системата за контрол, която действа при националните институции, Европейският парламент няма по-големи правомощия по упражняването на политически контрол.

Що се отнася до *Европейската политика за сигурност и отбрана*, в сегашния ѝ вид, тя се явява главно като *инструмент на европейската външна политика*, като дава възможности за оперативност, опирайки се върху цивилни и военни способности. Съюзът може да прибегне до тези средства при изпълнение на мисии извън територията на страните членки с цел запазването на мира, предотвратяването на конфликти и укрепването на международната сигурност, съгласно Хартата на Обединените нации (чл. 40, параграф 1).

Оставена е възможност за развитие на обща отбрана след вземане на единодушно решение от Европейския съвет. От началото на въпросния параграф 2 на чл. 40 всъщност не става ясно дали тази обща отбрана ще е в сегашните параметри като част от външната политика, с разлика в степента на интеграция. Едва в последващия пасаж, където се прави уговорка за отношенията с НАТО, става ясно, че тази „обща отбрана“ визира по-традиционното разбиране за защита на

държавните граници и суверенитета, с функции подобни на тези на НАТО.

В търсене на ефективност: механизъмът за вземане на решения

Дебатът по начина на вземане на решения се оказва особено важен в работата на Конвента и в последвалите разисквания за бъдещето на Съюза. Изведени са две основни възможности – решенията да се приемат с квалифицирано мнозинство или с единодушие. Проблемът не е само процедурен, тъй като се отнася до параметрите на националния суверенитет, т.е. възможността за налагане на решение от страна на Европейския съюз на държава членка или в обратния случай, възможността несъгласната държава членка да възпрепятства вземането на решение на ниво Европейски съюз.

От друга страна, цялостната концепция, залегнала в изработването и приемането на Европейска конституция, се основава на разбирането и намерението за постигане на един улеснен и гъвкав процес на вземане на решения, в рамките на разширения и „по-единен“ (разбирайки го като „по-федерализиран“) Европейски съюз. Тъкмо по тази причина възможността за вето не присъства в проекта за Конституция, тъй като в противен случай Европейският съюз с 25 и повече страни членки със съответните им национални интереси не би подлежал на ефективно управление и развитие.

Вземането на решения с *квалифицирано мнозинство* се урежда в чл. 24 на проекта за Конституция. Параграф 1 дефинира решение на Европейския съвет или Съвета на министрите за взето с квалифицирано мнозинство, когато за това е гласувано с мнозинството гласове на държави членки, които да представляват поне три пети от населението на Съюза. При определени случаи: „когато Конституцията не изисква от Европейския съвет или Съвета на министрите да се

произнасят по предложение на Комисията или когато Европейският съвет или Съветът на министрите не се произнасят по инициатива на министъра на външните работи на ЕС, необходимото квалифицирано мнозинство се дефинира като съставляващо две трети от държавите членки, представляващи поне три пети от населението на Съюза“ (чл. 24, параграф 2).

Предвидено е квалифицираното мнозинство да е основното правило при вземането на решения. Вземането на решения с единодушие е предвидено за области и въпроси с особена чувствителност, като в това се включват почти всички аспекти на външната политика и политика за сигурност.

Като цяло, процедурите са променени в малка степен, но целите в рамките на ОВППС в проекта за Конституция добиват ново качество. Основа за това е опитът от войната в Ирак. Значително по-отчетливо, отколкото в предишните договори е включването на европейската външна политика в рамките на ООН. Укрепването на международното публично право се посочва като важна външнополитическа цел.

Политиката за отбрана в проекта за Конституция: подчинена на външната политика

Що се отнася до отбраната, предложенията на Конвента показват, че проблемите за решаване в тази област са с повишена трудност и оставят открити две различни по същество и резултат в дългосрочен план възможности. Първата възможност отрежда ограничена роля на „общата европейска отбрана“, свеждаща се основно до Петерсбергските операции. От друга страна, дава се зелена светлина за засилено сътрудничество в областта на отбраната на онези страни членки на ЕС, които имат капацитета и политическата воля за това. По същество това означава оформянето на „вътрешен

кръг“ от страни членки, при които интеграционните процеси протичат по-бързо.

При взимането на решения в областта на Европейската политика на сигурност и отбрана важи изцяло принципът на единодушието, включително за Петерсбергските операции (главно свързани с мироопазващи функции), където се произнася Съветът на министрите. От друга страна, при изпълнение на тези мисии, както и в други случаи, като например при новосъздадената Европейска агенция по въоръжението, научните изследвания и военните възможности, правото за вземане на решения за определена операция имат само заявилите участие страни членки. В този случай само те заедно с министъра на външните работи на ЕС се споразумяват помежду си относно ръководството на операцията.

Въоръжаването се превръща в конституционна задача. Споменатата по-горе Агенция по въоръжението, която е директно подчинена на Съвета, ще поеме отговорността за него. До този момент имаше само конференции по въоръжаването като „действия“ в рамките на Общата външна политика и политика на сигурност. С това трябва да се постави основата за общата отбранителна политика, макар и в чл. I-15 към формулировката да се подхожда внимателно, като се употребява думата „може“.

В сферата на операциите, при които се използват военни способности, едно от нововъведенията в проекта за Европейска конституция е разширяването кръга на Петерсбергските мисии. Към досега съществуващите операции по опазване на мира, мироналагане и хуманитарни операции се добавят още – операции по разоръжаване, следконфликтно възстановяване и военна помощ и консултации, в които рефлектира опитът от срещата с реалността на ЕС в Афганистан и Македония.

Другото нововъведение на Конституцията е създаването на Европейска агенция по въоръжението, научните изследвания и военните възможности. Тази агенция ще има за цел да следи за изпълнението на ангажиментите, поети от страните членки, както и да подпомага хармонизацията на оборудването, многонационалните проекти, техническите изследвания в областта на отбраната, ефективното използване на военния капацитет и изразходването на ресурси.

Създаването и правилата за функциониране на Агенцията се определят от Съвета с квалифицирано мнозинство. След създаването на Агенцията е предвидено основаването на групи от държави членки, които да работят по проекти от взаимен интерес, като, разбира се, те самите определят параметрите на това сътрудничество.

„Европейската отбрана“, заложенa в проекта за Конституция, разкрива различни области на гъвкаво сътрудничество, а оттам и предпоставки за следването на различни модели на засилена интеграция. Възможните области съответно са:

- (1) изпълнение на определени мисии от група „желаещи и можещи“ държави (чл. 206);
- (2) споменатото сътрудничество в областта на въоръженията (чл. 207);
- (3) структурирано сътрудничество, основаващо се на големи военни способности (чл. 208);
- (4) клауза за „взаимна защита“ (чл. 15/1; чл. I-40, параграф 2 и 7, уточнени в III-240);
- (5) клауза за солидарност (чл. 42).

Като основен принцип, изпълнението на политики в областта на отбраната е формирането на „коалиции на желаещите“, т.е. дори да има единодушно „европейско решение“ на Съвета, страните членки би трябвало на доброволни начала да заявят

интерес и да се ангажират с предоставянето на ресурси и контингенти.

Когато се засяга проблемът за европейската отбрана, често се правят аналогии със системата за колективна сигурност и логично на преден план излиза въпросът дали Европейският съюз предлага система за колективна сигурност⁶. Понятието колективна сигурност има връзка с идеята за обща отбрана („тясно сътрудничество“) по начина, по който тя се съдържа в проекта за Европейска конституция. Поради това тя може да се дискутира само от теоретична гледна точка. Трябва да се изхожда от там, че системата за колективна сигурност ще може да функционира само тогава, когато задачата за осигуряването на мира, съответно за възстановяване на реда, не пада върху съвкупността от всички държави от системата, а се поема от една подходяща организация или група от държави, която има правото да установява ред. Според тази предпоставка може да се приеме, че държавите членки, които се включват в предвиденото в проекта за Конституция „по-тясно сътрудничество“, предоставят влизането в ефект на системата за колективна сигурност на ООН. Това би означавало, че всички тези държави или част от тях се задължават да окажат помощ на държава, която е жертва на агресия, съобразно предписаното в чл. 51 от Хартата на ООН.

Според горепосоченото може да се направи извод, че Европейският съюз не е система за колективна сигурност и според заложеното в проекта за Конституция не се развива в такава посока. Това произтича от следните пасажи:

- Пасажи от ДЕС (чл. 11 и чл. 17): става дума за отбрана срещу външна агресия;

⁶ „Договорно установена сигурност, която има за цел при нарушаване на забраната за използването на сила от страна на една държава да задължи всички държави за предприемането на съвместни действия срещу агресора.“ (Buchbender Ortwin, Buehl Hartmut, Kujat Harald u.a. (HG) (2000), Woerterbuch zur Sicherheitspolitik, hamburg/Berlin/Bonn; S. 172-173).

- Пасажи от проекта за Конституция (по-тясно сътрудничество чл. 40-7/214): и тук става дума за отбрана срещу външна агресия;
- Пасажи от проекта за Конституция (по-тясно сътрудничество чл. 124): „... може да потърси помощ и подкрепа“;
- Организационна структура на ЕС: Няма съвет за сигурност; Кой установява наличието на акт на агресия? Кой определя средствата? В случай че една страна членка счита, че е подложена на агресия от друга страна членка или това действително е така, ЕС не предвижда никакви институции/инстанции. Единствено в чл. 214 се предвиждат съвещания на ниво министри в случай на агресия.

Има ли нужда Европейският съюз от система за колективна сигурност? В рамките на Европейския съюз е немислимо една страна членка да нападне друга (да използва сила, да заплашва със сила), но това не изключва други видове агресия (например политическа). В рамките на ЕС има други средства за предотвратяването на насилствена агресия, преди всичко тук трябва да се спомене икономическата обвързаност. В сегашната рамка на ЕС са немислими такива конфликти, при които да се употребят военни средства. Страните членки на ЕС са демократични държави, а както опитът показва, демокрациите нямат склонност към употреба на сила една спрямо друга. Макар и идеята за създаването на Европейския съюз да беше свързана с предотвратяването на войни между страните членки, но не и чрез система за колективна сигурност. В тази връзка е добре да се посочи, че и НАТО не е система за колективна сигурност

Европейският съюз има нужда от система за обща отбрана, като тя трябва да се организира преди всичко срещу заплахи, които могат да произтекат от недържавни актьори (например тероризъм). Това е вписано в проекта за Конституция чрез

клаузата за солидарност, както и чрез клаузата за по-тясното сътрудничество.

Съществуването на т. нар. ядро в Европейския съюз означава преди всичко наличието на материален напредък в институционалната рамка. Оттук нататък в сила ще бъдат разпоредбите от договора от Ница, а в неговата система възможностите за засилено сътрудничество са по-малки в сравнение с тези, които предоставя проектът за Европейска конституция в областта на отбраната, при общностните политики или в сферата на правосъдието и вътрешните работи. Тъй като поради изхода от междуправителствената конференция в Брюксел такъв напредък няма да бъде възможен (поне до момента на постигане на консенсус за приемане на Конституцията оттук нататък), то стремежът ще бъде той да се постига извън договорите.

Първата Европейска стратегия за сигурност

Приемането на обща стратегия само по себе си е огромно постижение, най-малкото по две причини. Първо, документът навлиза във все още най-грижливо пазените територии на суверенитет на страните членки. Второ, европейската външна политика се формира на база решения главно казус по казус на основата на прецеденти, като дефинирането на единни позиции за бъдещи действия е прецедент. То беше наложително поради усложненията, породени от ръководената от САЩ военна операция в Ирак през март 2003, от разделението между европейците по този въпрос и от предстоящото разширяване през май 2004.

В документа се посочва, че *сигурността на континента може да бъде застрашена от регионални конфликти, прекъсване на снабдяването с енергийни ресурси, международния тероризъм, разпространението на оръжия за масово поразяване, разпадаща се държавност, организирана престъпност* и дори разпадането на многополюсната система, установена през 1945. Поради това сигурността на ЕС е неразривно свързана с развитието по всички части на света.

В Европейския съюз от дълго време се дискутира въпросът за изработването на подобен документ, но винаги съществуваха някакви резерви. По време на срещата на върха в Лисабон през 1992 беше съставен списък на целите на ОВППС, но тя никога не бе сведена до изпълнението на оперативни действия. По-късно ЕС разви редица „общии стратегии“, отнасящи се до определени региони (Балканите, Русия и т.н.), но липсваше обхванен стратегически поглед. Едва съчетанието между американската стратегия за национална сигурност от септември 2002 и съдържащият се в нея акцент върху предварителни военни действия със спора в рамките на ЕС по

въпроса за Ирак през пролетта на 2003 подтикна някои от важните актьори (Великобритания, Франция и Германия) да излязат с предложението Хавиер Солана да изработи тази стратегия.

Цели

Стратегията предлага три цели за ЕС. На първо място, трябва да се обърне внимание на заплахите, като преди това се извърши промяна в стратегическото мислене. Първата отбранителна линия често ще се намира извън пределите на Съюза. Предотвратяването на конфликти и заплахи никога не може да започне на достатъчно ранен етап. Тъй като нито една от тези заплахи не е от чисто военен характер, то средствата за борба с тях също не могат да бъдат само военни.

Вторият приоритет са страните в непосредствено съседство на ЕС. По отношение на тях Съюзът има интерес те да образуват един кръг от отговорно управлявани страни.

Третият приоритет трябва да бъде като цяло развитието на един по-устойчив, основаващ се на правила световен ред с добре функциониращи международни институции.

В стратегията се посочва, че Европейският съюз трябва да работи по един по-съгласуван начин. Военните способности трябва да се подобрят и наличните капацитети да бъдат обединени. Търговската политика, политиката за развитие, както и политиката по опазването на околната среда имат отражение върху сигурността. Липсата на съгласуваност се отчита в особено голяма степен по отношение на общата селскостопанска политика, където, от една страна, ЕС предоставя на по-бедни страни икономическа помощ, от друга страна обаче, затваря пазара на селскостопански продукти чрез протекционистични мерки за вноса и предоставянето на субсидии за експорта.

Изработване на стратегията

Документът се базира на един проект, изработен от директора на политическия отдел на Хавиер Солана – Робърт Купър. След като първият проект на стратегията беше представен пред държавните и правителствените ръководители на страните членки на ЕС на срещата в Солун през юни 2003, Хавиер Солана беше помолен да разработи една преработена версия, която да отчита гледните точки на страните членки и на разширената общност на сигурността. Задачата за консултиране с експерти по сигурността беше предоставена на Института за изследвания в областта на сигурността в Париж, който през есента на 2003 проведе три семинара в Рим, Париж и Стокхолм. Тези семинари, както и приносът на Комисията, на страните членки и на един публичен процес на консултации по Интернет, превърнаха инициативата в един миниконвент по въпросите на сигурността.

Семинарът в Рим се концентрира върху идентифицирането и възприемането на заплахите. Имаше изчерпателен дебат за тежестта, която да се отреди на тероризма и на разпространението. Имаше и широко съгласие за това, че не съществува военно решение за борбата с тероризма и че ЕС трябва да разработи един дългосрочен и комплексен потенциал. Предложението стратегията да предложи определение за тероризма беше отхвърлено. По въпроса за разпространението основната задача се виждаше в това да се засилят международните инспекции. Семинарът излезе с предложение да се прави разлика между провалили се държави и организираната престъпност, нещо, което не се съдържаше в първия проект на документа.

Семинарът в Париж се занимава с мерките, които са необходими за укрепването на многополюсната система и за разширяването на европейската зона за сигурност до съседните страни. Наложиха се широк консенсус за необходимостта от укрепване на ролята на ООН, както и на

приноса на Европейския съюз и на страните членки към ООН. Американската концепция за превантивни военни действия не намери подкрепа освен когато те се отнасят до хуманитарни цели и се провеждат с мандат на ООН.

Семинарът в Стокхолм се занимава с въпросите за съгласуваността и способностите. Необходимостта от съгласуваност се простира и отвъд ОВППС – във всички области на външните отношения като търговия, земеделие, енергийна политика.

Много от предложенията на тези семинари намериха приложение в новия вариант на стратегията, която беше представена от Солана през декември 2003. Той беше взел под внимание като цяло и позитивните коментари на страните членки и на Комисията. Поради това не бе изненадващ фактът, че проектът беше приет с одобрение от страните членки и от други страни, включително и САЩ.

Но в процеса на консултации не беше взето под внимание мнението на Европейския парламент и на националните парламенти. Въпреки позитивното отношение на общественото мнение за една по-убедителна ОВППСО, националните правителства и парламенти не предприемат почти нищо, за да доближат до гражданите ОВППС.

Различията

Във външната политика на Европейския съюз са заложили същите ценности и принципи, които са в основата и на вътрешното развитие на ЕС, т.е. насърчаването на демокрацията, върховенството на закона, човешките права, пазарната икономика, солидарността, устойчивото развитие, както и опазването на културното разнообразие. Но въпреки това Съюзът продължава да има трудности с постигането на вътрешно единство по важни въпроси от международната

сигурност, особено тези, които имат отношение към използването на военна сила. *В страните членки са налице различни стратегически възгледи, традиции и възможности. Документът на Солана се стреми да омекоти тези различия.* Поради това особен акцент в стратегията се поставя върху съгласуваността между ЕС и страните членки и се настоява за по-тясно сътрудничество, обмен на разузнавателна информация и съвместни дипломатически действия.

Европейската отбранителна политика в процес на по-нататъшно развитие

Европейската отбранителна политика е интеграционен процес, който търпи развитие. След неформална среща с министрите на отбраната на страните членки Хавиер Солана обяви, че концептуалната работа по изграждането на Европейската агенция по въоръжаването за създаването на звено за планиране във военния щаб на ЕС, както и за поемането на мисията на НАТО в Босна трябва да завърши до края на юни 2004. Редица проекти, които през декември 2003 бяха предмет на тежки дискусии в рамките на ЕС, сега вече са на дневен ред. По някои от тях, според Солана, дори се забелязва „сензационен напредък“ през последните седмици и те предстоят да бъдат напълно реализирани.

Например, експертната група за изграждането на Европейска агенция за отбранителна промишленост под ръководството на британеца Ник Уитни ще представи своя доклад още по времето на ирландското председателство, значително по-рано, отколкото експертите очакваха. По този начин според Солана няма да има повече пречки по пътя към функционалната готовност за действие на агенцията до края на 2004. Нейната основна задача ще се състои в идентифицирането на бъдещия профил на способностите на ЕС, но и в подготовката и

подпомагането на политическо решение за изграждането на способни да функционират отбранително промишлени структури за сътрудничество в рамките на Съюза. Агенцията за въоръжаване, чиято програма и бюджет в момента се подготвят от една група за планиране, трябва от края на годината да подпомага страните членки при избора на необходимите военни средства и тяхното координирано набавяне и да допринесе за изграждането на европейска отбранителна индустрия. Все още обаче не е напълно уточнен механизмът за влияние на Агенцията върху организацията и направляването на мерките за набавяне на въоръжения. Това беше отправна точка на споровете между Франция, която по-скоро би предпочела централно управлявано сътрудничество в сферата на отбранителната промишленост от този орган, и Великобритания, която силно се застъпва за създаването на една агенция, която да има по-скоро наблюдателни и съветнически функции. Доколко тази нова институция ще упражнява устойчиво влияние върху изграждането на ефективно сътрудничество в областта на въоръжаването, до този момент не може да се твърди със сигурност.

По време на срещата беше постигнато и съгласие по още през декември 2003 взетото решение за звеното за планиране на цивилни и военни операции на Съюза. Звеното по планирането към военния щаб на ЕС се предвижда за онези операции, които ЕС предприема не в рамките на НАТО или с помощта на ресурсите на НАТО, а самостоятелно. Министърът на отбраната на Франция я определя като „лека организация за мисии със значение от среден мащаб“.

Това звено трябва да допълва и координира работата на националните генерални щабове или в определени случаи самостоятелно да поема необходимите подготвителни работи. Предложението за изграждането на Главна квартира на ЕС бе посрещнато с остра критика от страна на Великобритания, но и от САЩ. Те виждат в това заплаха за НАТО и посочват

основното положение, че европейската интеграция в областта на сигурността и отбраната не трябва да води до конкуренция в отношенията с НАТО.

Постигна се споразумение звеното за планиране да разполага с персонал от около десетина офицери и цивилни сътрудници, които в случай на необходимост от операция могат да прераснат в операционен център. Как обаче това ще се регулира, остава под въпрос. В Щабквартирата на НАТО в Брюксел работят около 3000 души, половината от тях военни. Във военната Щабквартира в Монс има над 2100 души, над 85% от тях принадлежат към въоръжените сили. От тук следва въпросът как с десетина сътрудници едно звено за планиране може да прерасне в операционен център. Единствената възможност би била навременното разпределение на задачите. Звеното за планиране идентифицира възможности за операции и ги комуникира с органите, отговарящи за политиката по сигурността на ЕС. Ако Съюзът вземе решение за дадена цивилна или военна мисия, операционният център трябва да се поеме от страна членка.

В Брюксел се обсъди и изграждането на т.нар. бойни тактически групи. Предложението на Великобритания, Франция и Германия за образуването на тези формирования, обхващащи 1500 души, които да са боеспособни в рамките на 15 дни, срещна широко съгласие. И Полша ще се включи в тези групи. Общо от 2007 трябва да се изградят до девет от тези групи на ниво ЕС, които могат например да се изпращат в кризисни региони с мандат на ООН. Но как ще се съотнесат те спрямо все още намиращите се в процес на изграждане европейски сили за бързо реагиране, не е ясно. Въпреки това демонстрираното широко съгласие по тези теми е сигнал за готовността на европейците да се включат в една система за колективна сигурност, разчитаща на бързо разположими сили. Това беше централен аспект от приетата през декември 2003 Стратегия по сигурността на ЕС.

Най-накрая бяха обсъдени и детайли относно очертаващото се поемане на мисията на СФОР на НАТО от европейците. След като в началото на 2003 ЕС пое полицейската мисия на ООН в Босна, към края на 2004 Съюзът ще замести НАТО при ръководенето на военната мисия СФОР. НАТО ще остане представен в Босна с между 200 и 300 души военен персонал, за да се грижи за арестуването на осъдените от Трибунала в Хага военнопръстъпници и да подпомага местните военни сили при реформата, с оглед на подготовката за участие в „Партньорство на мир“. Въпреки че без съгласието на страните членки на НАТО на срещата в края на юни в Лисабон ЕСФОР в Босна и Херцеговина не е възможна. Още от сега се преговаря с американците за обхвата на войсковите части и останалите отговорности на НАТО на място. Очертава се те да включват около 75000 души. Нападенията на албанците срещу сърбите в Косово доведоха до безпокойство през последния месец, но не стана ясно дали подобно възобновяване на етническото напрежение в Босна може да се предотврати от ЕС.

Тези развития все още не могат да се определят като пробив в интеграционния процес в областта на отбраната. И сигналите във връзка с бойните тактически групи, звеното за планиране, и Агенцията по въоръжаването трябва да се оценят внимателно. Водещата цел от Хелзинки и подготовката на силите за намеса през 1999 бяха посрещнати като голямо събитие. ЕС все още не е подлаган на проба в областта на сигурността и отбраната. Въпреки това този напредък трябва да се разглежда като добър знак, особено след вътрешните спорове по войната в Ирак и Европейската конституция. Моторът на интеграцията беше отново запален. Остава да се надяваме, че многобройните декларации ще бъдат последвани от действия, и че тези действия ще могат да се оценят като показващи посоката успехи за еманципацията на Европа като глобален, способен на сътрудничество и отговорен актьор в сферата на сигурността.

Външните граници на Европа

Предизвикателствата след петото разширяване

Европейският съюз, с политическата, икономическата и военната тежест на своите страни членки, има потенциала да бъде много повече от регионална мощ. Той е притегателна сила във важния в световнополитически мащаб нов ред на съветското наследство. Програмата на политиката на съседство на Европейския съюз включва предизвикателства и актьори от значение за световната политика:

- *Неговите външни граници маркират геополитическите граници на новата световна политика; на Изток, чийто път към демокрация и пазарно стопанство протича по начин и времева рамка, различни от тези в Източна и Централна Европа; на юг към ислямо-арабския свят, който е загубил контакт с темпа на развитие на Европа.*

- *С неинтегрираните ключови държави в съседство ще бъде необходимо създаването на отношения на партньорство: Русия, Украйна и, поне за известно време, Турция.*

На фона на всичко това остава ключовият въпрос: дали Европа може да превърне този потенциал в съзидателна световна политика.

Петото разширяване на Европейския съюз поставя страните членки и институциите на Съюза пред едно особено предизвикателство. С установяването на новите външни граници на ЕС възниква опасността за възобновено разделяне на европейския континент. Публикуваният през март 2003 документ на Европейската комисия „Съседство в една по-голяма Европа: една нова рамка за отношенията с нашите съседи на Изток и Югоизток“ се посвещава на новите страни в съседство и въвежда понятието за политиката на съседство. По този начин Европейската комисия разработва първия елемент

от една последователна стратегия към новите гранични региони на ЕС – от една страна, на изток (Молдова, Русия, Украйна, Белорусия и от друга страна, на юг – Средиземноморския регион. Целта е, вместо да се постави разделителна линия, новите държави в съседство да бъдат „привързани“ към ЕС.

Както стратегията „По-широка Европа“, така и комуникацията на Европейската комисия от 2 юли 2003 „Път за нов инструмент за съседство“ могат да се интерпретират като елемент на алтернативен подход към новите държави съседки, тъй като само по себе си членството в ЕС не се предвижда. Оттук произтича въпросът дали по този начин на страни като Украйна и Молдова, които вече са формулирали желанието си за членство, то ще бъде отказано и те ще бъдат изключени от проекта на ЕС. Към това се прибавя, че съществуващите споразумения за партньорство и сътрудничество с Русия и Украйна не се разглеждат като стъпало по пътя към членство в ЕС.

До този момент липсва ясна позиция от страна на ЕС. Президентът на Комисията Романо Проди подчерта в речта си от 6 декември 2002, че политиката на съседство почива на предимства и за двете страни. Проди посочи в перспектива „участване в Съюза с изключение на институциите“. По този начин се следва целта за пренасянето на основните достижения, ценности и норми на ЕС към регионите в съседство, в същото време обаче стана ясно и изключването на страните в съседство от политическия проект на ЕС. Интересно би било доколко изключването от политическия проект би намалило притегателната сила на ЕС.

Съгласно този модел, сътрудничеството с новите държави съседки ще се ограничи в основата си до изграждането на зона за свободна търговия. Остава под въпрос дали такава зона за свободна търговия с ЕС ще донесе на източноевропейските нови съседи в действителност желаните икономически ползи. Изгледите за създаването на зона за свободна търговия, от която

в краткосрочен и средносрочен план ползи ще извличат предимно страните членки на ЕС, не биха били достатъчни за мобилизирането на държавите съседки за провеждането на последователни политики на реформи. В основата си това биха били политически и икономически асиметрични отношения.

Въпреки това новата политика на съседство би могла да създаде основата за общоевропейска интеграция, в това число и с новите съседки на Изток. С помощта на тази интеграция тогава ще могат да се постигнат и основните цели за мир, стабилност и сигурност на европейския континент. В тази връзка ЕК планира сключването на двустранни планове за действие с новите съседи в Източна Европа. Става дума за предоставянето на един инструмент, който позволява последователното съгласуване на съществуващите програми за подкрепа на ЕС, по възможност и тяхното обединяване. Така се отговаря на специфичните проблеми на отделните страни.

Но позициите на отделните страни членки в тази сфера все още не са достигнали зрялост. Досега изглеждаше сякаш от френска гледна точка има малък интерес към една обща за ЕС политика към граничните региони. В много по-голяма степен отношенията с тях се ръководят от спецификата на националния интерес.

Концепцията „По-голяма Европа“ очертава съвместен и единен инструмент на ЕС за бъдещото изграждане на отношенията на ЕС към нейните региони в съседство в Източна Европа и Средиземноморския регион. Политиката на ЕС за съседство може да добие по-голямо значение, ако се вмести в рамките на ОВППО на ЕС. Националните позиции на страните членки към държавите съседки биха могли да се съгласуват и по този начин да се засили развитието на ЕС към един актьор, който действа колективно на международната сцена. Но докато позициите на ЕС и неговите страни членки към бъдещите съседи се различават и остават некоординирани, няма да може да се говори нито за обща външна политика на Съюза, нито ще може да се осигури в дългосрочен план стабилност и сигурност на Европейския

континент. *Преди всичко ЕС трябва да използва случая на източното разширяване и да извлече полза от дългогодишния опит и наличните отношения между бъдещите страни членки и техните съседи на Изток и на тази основа да се изгради ефективна политика на съседство.*

Приносът на Конвента към политиката на съседство

Конвентът призна бъдещата политика на съседство за поле на действие и я включи в проекта за Европейска конституция в част I, чл. 56.

Цел на Европейския съюз е да се избегне очертаването на нови разделителни линии с бъдещите страни съседки. Решенията в тази насока ще трябва да произтичат от институционалната рамка на ЕС.

С оглед на териториалния размер и значителното население, присъединяването на тези съседни страни би надхвърлило границата на възможностите на европейската интеграция. Освен това вътрешнополитическото развитие на тези страни изостава в сравнение със заявените от тях външнополитически претенции. Въпреки отделни успехи в процеса на трансформация, при нито една от постсъветските държави те не могат да бъдат сравнени с успеха при реформите на настоящите страни кандидатки.

Собствените интереси на Европейския съюз също така за момента не позволяват да се даде отговор на намеренията за присъединяване на Украйна или Молдова. Официално интересът на Беларус към ЕС се ограничава до политическата тактика на президента Александър Лукашенко, свързана с целта му да запази авторитарния си режим. Русия също така не е заинтересувана за членство в ЕС, а се стреми към равнопоставено партньорство. Това беше показано ясно, когато президентът Владимир Путин покани в края на май 2003 15-те държавни и правителствени ръководители на страните членки,

както и представители на страните кандидатки на срещата на върха ЕС–Русия в Санкт Петербург. Докато руското самосъзнание е това на глобален играч, ролята на Русия не може да бъде ограничавана до тази на една страна съседка.

През последното десетилетие на източноевропейския преход и постигането на цялостна национална независимост, на Унгария, Словакия и преди всичко на Полша се отдаде да преодолее историческото наследство (като граничните проблеми и проблемите с малцинствата със съседите си), да подпише двустранни споразумения за добросъседско сътрудничество и да развие стратегическо партньорство с Украйна. Полша полага усилия присъединяването ѝ към ЕС да не влоши отношенията с Украйна. Въпреки иначе звучащите декларации на намеренията, Киев се страхува от нова желязна завеса, изградена от нарастващи социално-икономически неравновесия, бариери пред търговията и ограничения в движението на хората през границите. Тъй като страните кандидатки и техните стратегически съседи се стремят да предотвратят нова разделителна линия на всяка цена, те пледират за продължаване на европейския процес на разширяване. От гледна точка на Полша, на Украйна трябва да се предостави перспектива за членство в средносрочен план.

Основа на концепцията за политиката на съседство

Още в предварителния проект за Европейска конституция от октомври 2002 Конвентът трябваше да отговори на вътрешните интереси на ЕС, както и на натиска отвън, да обърне по-голямо внимание на политиката на съседство. В част I, гл. 9, чл. 42 беше предвидено да се даде правна основа за специалните отношения на Съюза с неговите съседи. ***В проекта на Конституцията беше записано, че Европейският съюз развива специални отношения със страните в съседство и трябва да изгради пространство***

на добро съседство и благоденствие. Във връзка с прилагането Съюзът може да сключва и изпълнява специални споразумения със засегнатите страни. Тези споразумения могат да съдържат взаимни права и задължения и възможността за започването на съвместни действия.

По този начин текстът на проекта образува една гъвкава, но съгласувана рамка за развитието на съседските отношения с отделни страни или групи страни. Той не учредява нови задължения, но признава още веднъж значението на страните съседки за Съюза. Отпратката към взаимните права и задължения, както и предвиденото редовно съгласуване на сътрудничеството в общ интерес в последното изречение напомня за начина на действие. Той вече беше използван в споразуменията за асоцииране, въпреки че с този пасаж ЕС не предлага на страните съседки перспективата за асоцииране. Представители на Европейския конвент, независимо че от самото начало приеха натиска за стъпки към една политика на съседство, останаха с неясни и отчасти дори противоречиви позиции при формулирането на инструментите. От нормативна гледна точка страните съседки се отделят в отделна категория, но при формулировките в съдържанието Конвентът посегна индиректно към инструментите от политиката на асоцииране, без да има желанието за по-нататъшен напредък.

Конфликти на интереси и коалиции в Конвента

В Конвента се състоя противоречив дебат за това дали политиката на съседство изобщо трябва (и в каква форма) да бъде включена в Конституцията. Така например представители на страните членки, които са основателки, като германския външен министър Йошка Фишер, някои финландски представители, представители на южните страни членки, както и на Ирландия и Великобритания, предложиха членовете по политиката на съседство да не се включват в първата част на

Конституцията, а в третата, под политическите области на ЕС, най-добре под *Европейската външна политика*.

Друг важен дебат възникна за това дали Съветът на Европа и други международни организации, в които страните съседки участват, трябва да допринасят за оформянето на междусъседските отношения. С отпратката към Съвета на Европа е свързано намерението страните съседки да се задължат за спазването на европейските норми и основни ценности, като принципите на солидарността, демокрацията, правовата държава и основните права и свободи.

Целта е да се прави разлика между държави, чиито правителства не спазват европейските норми (Беларус) или които нямат интерес към членство (Русия), както и между държавите, чиято цел е присъединяването към ЕС (Украйна, Молдова). Преди всичко в националния интерес на Полша е да се запазят добри отношения с Украйна дори и след присъединяването на Полша в ЕС.

От работата на Конвента няма писмени данни по въпроса за териториалната обособеност на политиката на съседство. Поради това, че в дискусиите се прави връзка с членството в Съвета на Европа, може да се заключи, че се има предвид предимно Източна Европа.

От друга страна, Европейската комисия с комуникацията си от 11 март 2003 до Съвета и Парламента, определя териториалния обсег на политиката на съседство с включването на Средиземноморския регион. Другият чувствителен аспект е свързан с възможността за бъдеща перспектива за присъединяване за желаещите и способните държави. Намеренията на Украйна и полската подкрепа за тях обаче бяха основната причина, поради която изобщо се стигна до дебат по европейската политика на съседство.

Решенията на Конвента и техният обseg

В окончателно гласувания текст на Европейска конституция се достигна до едно-единствено изменение на проекта от април 2003. Беше включен пасаж, в който се казва, че политиката на съседство се гради на ценностите на Европейския съюз. Всички останали предложения за допълнения не бяха взети под внимание, като това се отнася основно до прехвърлянето на членовете във втората част на Конституцията.

Положително е, че в Конвента беше отдадено внимание на политиката на съседство. Но като цяло стои под въпрос доколко Конституцията е в състояние да предостави решения за подобни външнополитически предизвикателства. Така само отчасти засегнатите инструменти и териториалната обособеност на политика на съседство са твърде неточни, за да могат да предложат конкретни решения. В средносрочен план Съюзът е призван да определи точно какво стои зад институционалното и функционалното сътрудничество, обозначени като „особени“ отношения.

Едновременно с дебатите в Европейския конвент европейските институции започнаха да разработват нови решения за политиката на съседство. През ноември 2002 Съветът на министрите реши да сложи отношенията със страните съседки на нова договорна основа⁷ и през март Комисията публикува концепцията за „По-голяма Европа“.

Кое е най-важното при прилагането са отделните стъпки за изпълнение? Планира се диференцирана, постъпателна и съдържаща мащаби за мерките, които ЕС очаква от съседите си, концепция. Тя съдържа стъпки за вътрешни реформи и подкрепена от европейските програми за насърчаване и развитие политика, която трябва в средносрочен план да бъде продължена от подписването на т. нар. *споразумения за съседство*. След Европейския съвет в Солун от 19–20 май 2003 Европейската

⁷ General Affairs and External Relations Council: New Neighbors Initiative.

комисия предприе по-нататъшни стъпки във връзка с прилагането. Компетенциите за политиката на съседство бяха отчасти прехвърлени на комисаря по разширяването. Заедно с генералната дирекция „Външни отношения“ неговата задача е да разработи предвидените национални планове за действие в „По-голяма Европа“ на двустранно равнище. Новата група за действие подчертава значението на политиката на съседство, като част от компетенциите се прехвърлят към Генералната дирекция по разширяването. Това означава засилване на компетенциите, но оставя и неясноти в подреждането между политиката на разширяване и политиката на съседство.

През януари 2003 полското външно министерство издаде *non-пейпър* по регулирането на бъдещите междусъседски отношения. Като средносрочна перспектива се предлага създаването на единно европейско икономическо пространство и политическо сътрудничество. Тази концепция би разширила в териториален план дискутираното между ЕС и Руската федерация общо икономическо и социално пространство с Украйна, Молдова и Беларус, и то по същество да се задълбочи до асоцииране. В тази рамка съседските отношения трябва да отчитат съответните регионални особености. За отношенията между ЕС и Украйна това би означавало отварянето на една дългосрочна перспектива за присъединяване. С Беларус трябва покрай правителствените контакти да се засили сътрудничеството с представители на политическата, икономическата и обществената реформа. Механизмите за сътрудничеството ще включват в еднаква степен интензивен за всички държави политически диалог, подкрепа на трансформацията, сътрудничество в сферата на икономиката, енергетиката, правосъдието и вътрешните работи, както и въпроси на сигурността. Техническата помощ и подкрепата за демократичните реформи трябва да се поставят в зависимост от състоянието на развитие на трансформацията. Полското предложение показва, че след разширяването може да се разчита на едно нарастващо лоби за политиката на съседство.

Заклучение

Работата на Конвента и Междуправителствената конференция през декември 2003, чийто резултат трябваше да бъде договарянето и приемането на окончателния вариант на Европейска конституция, трябваше да доведе до политически избори и институционални решения, които да определят бъдещето на Европейския съюз в близките десетилетия. От редицата въпроси, дискутирани през 2003 на европейско равнище, могат да се изведат три теми от този калибър. Две от тях се опитват да структурират кръга от проблеми около „границите на Европа“ (*finalite*) и развитието на отношенията на тази бъдеща Европа със съседните страни от своето непосредствено обкръжение. Третата тема засяга европейската политика на отбрана и по-конкретно изграждането на отбранителни способности, които да са независими от НАТО и САЩ.

Европейският съюз тепърва трябва да реши редица предизвикателства, за да се види на практика как работи Европа с двадесет и пет членки. Предстоят избори за Европейски парламент и съставяне на нова комисия. Проектът на Европейска конституция, на който се разчита да направи възможно функционирането на разширяваща се Европа, все още не е приет. Остава да се види също как ще работи моделът на „засилено сътрудничество“ между групи от държави в ЕС: дали ще доведе до нови разделения или напротив – *Европа на няколко скорости* е нужна за поддържане на динамизма в развитието.