

РАЗШИРЯВАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ГЕОПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

*доц. д-р Соня Хинкова,
Нов български университет*

Резюме

Статията анализира геополитическите измерения на разширяването на ЕС. Различните фактори и процеси се изследват през теорията на международните отношения, като се прилага системният подход. Съобразно с него се изследва структурата на съвременната международна среда и нейното придвижване към полицентричност. В този контекст разширяването се разглежда като възможност за открояване на ЕС като своеобразен център на сила в съвременната международна политика. Анализират се възможните посоки на разширяване към Турция, постсъветското пространство и Западните Балкани, както и геополитическите фактори, които благоприятстват или ограничават такава перспектива. Самата перспектива за разширяването на ЕС се анализира чрез поливариантна прогноза, която отчита кризата на общността и острата необходимост от реформа на структури, подходи, политики и визия на Съюза в съвременната международна среда.

Ключови думи

разширяване на ЕС, геополитика, реформа, Турция, постсъветско пространство, Западни Балкани

Анализът на ниво международна система предоставя ясен, удобен за ползване и същевременно всеобхватен модел. При такъв анализ се приема, че поведението на отделните държави се определя от системата, а това означава, че тяхната външна политика (на водещите фактори) е детерминирана от общоприети условия и норми, характерни за определен международен ред (конкретна международна система). Сис-

темният подход улеснява и извеждането на логиката на процесите в световната политика и така по-лесно се обяснява нарастващата взаимозависимост в международните отношения в постбиполярния свят. След края на Студената война започва изграждането на „нов международен ред“ чрез бавното и нееднопосочно модифициране както на структурата на системата, така и на нейното функциониране. Това показва, че Двуполусният свят вече не е ефективен като среда за външна политика и международните отношения се развиват в преход към четвъртата система (Хинкова, 2016). Вече почти три десетилетия тя не е напълно изградена и носи названието *постбиполярен свят*. В експертните среди и публичното пространство много активно се дискутира неговата структура и същност, тъй като те са в развитие и не са еднозначни. Това дава основание да се моделират различни варианти за постбиполярния свят.

Варианти за постбиполярния свят

Първият вариант предполага връщане към двуполусна международна среда, защото има устойчиви рецидиви от предишната система. Те се извяват най-пряко при поляризирането на международната намета и управлението на локални конфликти (войните на Балканите, в постсъветското пространство, в Ирак и Афганистан; иранската ядрена програма; динамиката в Северна Африка и Близкия изток след т.нар. *Арабска пролет*) и особено отчетливо от началото на украинската криза. Това, което запазва елементи на двуполусност след края на Студената война, са рецидивите на полярната структура, през която се реставрира конфронтацията. Същевременно настъпват значими промени, които ограничават перспективата на Двуполусния свят. Те се извяват най-вече в промяна на утвърдени принципи като суверенитета. Неговото прилагане в Двуполусния свят е безусловно, а в постбиполярния той отстъпва пред защитата на човешките права (в Косово, Либия, Крим, Сирия и други конфликти). Освен това новите полюси не са „твърди“, защото държавите се съюзяват гъвкаво в различните конфликти. Съюзите не се формират по идеологически съображения, а следват логиката на конкретни (най-вече икономически и геополитически) интереси.

Веднага след Студената война се създават и възможности за „управление“ на света от един център – чрез позицията на свръхзначимост на САЩ. Според този вариант международната система се развива като еднopolусен свят, при който има държава хегемон. Той е характерен за

последното десетилетие на XX век и факторите, които го моделират са както в международната среда, така и в потенциала на самата държава. Външните фактори са центрирани в новата реалност, възникнала след разпадането на Източния блок и Съветския съюз. В нея САЩ нямат равен по потенциал външнополитически субект, който да е конкурент в международната среда. Те са и единствената държава, притежаваща всички онези вътрешни характеристики, които създават предпоставки за глобално лидерство и значим външнополитически потенциал. На първо място, политическата легитимност, защото имат управленски модел, който е желан и привлекателен за други държави. Като втори вътрешен фактор могат да се изведат значимите икономически възможности на страната и мощните трансатлантически компании, които определят световния пазар. На трето място, външнополитическият потенциал на САЩ нараства от военните възможности – ядрена държава със значимо военно производство и високо технологично въоръжаване. Също така държава, притежаваща голям брой сухопътни, военноморски и военновъздушни сили, които са много мобилни и се намесват активно в редица регионални конфликти. Съединените щати са и една от водещите страни при внедряването на модерните комуникации и технологии (Интернет и други виртуални пространства), които правят държавите в постбиполярния свят по обвързани и взаимозависими.

Третият вариант, в който се развива постбиполярният свят – полицентричният, се моделира чрез създаването на нови центрове на сила и това става все по-видимо във второто десетилетие на XXI век. Тогава определени държави и интеграционни общности – Китай, Русия, ЕС – се утвърждават като важни фактори в международните отношения. Те активно участват в световната политика и създават стратегическо присъствие в критични, уязвими точки на сигурност. Имат нарастваща роля при управлението на конфликти и очертават свои сфери на влияние (на Балканите, в Близкия Изток и Северна Африка). Така новите центрове на сила активизират геополитическите подходи и формират стратегическо съперничество със САЩ, които трудно се разделят с позицията си на свръхзначимост. Като последица в международните отношения се създава значима динамика и пулсираща конфронтация. Същевременно наличието на повече от два центъра на сила създава стабилност в международната среда, ограничава възможността за глобален конфликт и налага активната дипломация като водещ подход за разрешаване на противоречията между значимите фактори.

Глобалната значимост на Европейския съюз

Може ли интеграционната общност да бъде възприемана като един от значимите фактори в утвърждаващия се полицентричен международен ред? Повече от сигурно, защото в съвременната глобална политика икономическите съображения са водещи, а ЕС формира най-големия пазар в света. При Европейския съюз са налични и другите елементи на глобалното лидерство, макар и по-слабо изразени, отколкото при САЩ – военен потенциал, който нараства през съюзническите отношения в НАТО; технологичен потенциал и политическа легитимност. Последният от тях (не и по-значение) се натрупва през дългата традиция на демократично управление в западноевропейските държави. Обогалява се през уникалния модел на тяхното обединяване, който се изгражда повече от шест десетилетия и формира специфична интеграционна общност. Тя се различава както от федеративните държави, така и от традиционните съюзи. Разбира се, в спецификата има и плюсове, и минуси. Например, сравнен с федерациите или унитарните държави, ЕС е много по-слабо централизиран и страните членки все още ревниво пазят своя суверенитет. Това затруднява най-вече изработването на обща външна политика. При сравнението с традиционните съюзи спецификата на ЕС откроява ползата от взаимодействието, което в интеграционната общност е изградено с десетилетия и има значими резултати в икономически, политически и културен план.

При какви условия натрупаното умение и разбирането за общност може да стане ефективно и във външнополитически план. На първо място, през осъзнаване на необходимостта от глобална значимост на ЕС, както и през успешна реформа, за да нарасне ефективността на европейските институции, ангажирани с външна политика. Реформата е съвременното предизвикателство пред ЕС, защото се налага да бъдат хармонизирани интересите на увеличения брой държави членки, да се очертае визията за бъдещето на интеграционната общност, дори да се променят конкретни управленски практики. По-конкретно вземането на решения в Съвета на ЕС, което в най-голяма степен кореспондира с външната дейност. Тези идеи активно се обсъждат в публичното пространство, управленските среди и експертните общности в страните членки в края на второто десетилетие на XXI век. Отчита се необходимостта от въвеждане и на квалифицирано мнозинство при взимане на решения в Съвета, което е регламентирано по договор. Реалните ре-

зултати обаче са забавени от поредицата кризи (финансова, бежанска, политическа), през които преминава интеграционната общност. Усилията са изместени от вътрешнополитически съображения и конюнктура в държавите членки и поредица от избори – национални и за нов Европейски парламент. Въпреки това в последните две години активно се обсъждат предложения за обща европейска отбрана и европейски дигитален режим и данъци (направени от Франция). Има и реални инициативи, чрез които ЕС отстоява своите интереси и глобална значимост чрез специфична позиция, отхвърляща искането на САЩ за налагане ембарго на Иран, заради неговата ядрена програма. Друг казус, в който може да се открие специфична и силна позиция на ЕС, както и постигането на общо външнополитическо решение (подкрепено от всички държави членки през 2018 г.), е търговският конфликт със САЩ заради налагането на по-високи мита на европейски стоки, внасяни в страната. Появяват се и различни – европейски разбирания (най-вече от Германия) за стратегическо партньорство с Русия.¹⁴

Тези и редица други външнополитически инициативи показват специфичен подход и целенасочени усилия Европейският съюз да се впише в полицентричния международен ред като значим фактор. Поради спецификата на интеграционната общност това определено става по-бавно, но не е по-малко устойчиво. По-бавно, защото външнополитическите инициативи са в сферата на междуправителствения подход, решения за тях се вземат с единодушие и трудно се съвместяват външните интереси на държавите членки. Устойчиво, защото геополитическите подходи, с които се очертава сфера на влияние и глобална значимост, отдавна присъстват в развитието на ЕО/ЕС – най-вече чрез разширяването. От началото на 70-те години на XX век до съвременността има осем разширява-

¹⁴ Спецификата на германската позиция се изяснява дългосрочно чрез енергийната политика и по-конкретно изграждането на Северен поток 2. Много отчетливо е заявена и по време на 55-тата конференция за сигурност (15 – 17 февруари 2019 г.), която се провежда ежегодно в Мюнхен. Именно на този световен форум за сигурност се изясняват съществени различия между САЩ и Германия относно отношенията с Русия. Това води до разделение в общността, защото част от страните членки гравитират към САЩ (Великобритания, Полша, Румъния). По-подробно вж: Munich Security Report 2019, The Great Puzzle. Who Will Pick Up the Pieces?;

https://e-edu.nbu.bg/pluginfile.php/1026416/mod_resource/content/1/MunichSecurityReport2019.pdf

ния в геополитически контекст.¹⁵ Различни са и мотивите (политически или икономически), с които се осъществява всяко едно от тях. По време на Студената война разширяванията са три, а след нея, за по-малко от три десетилетия, ЕО/ЕС се разширява пет пъти.¹⁶

Геополитическите измерения на разширяването през ХХІ век възникват в контекста на пространствените интереси и политики на Европейския съюз, насочени към държави и региони в съседство. Разбира се, повлияват се и от процеси, които не са пряко свързани с тези региони, но имат отношение към ролята на ЕС в значими за съвременната международна среда конфликти (Близкия изток, Северна Африка) и участието в тяхното управление. Чрез разширяването към съседните региони обаче най-пряко и най-устойчиво се изграждат нови сфери на влияние, нараства геополитическият потенциал на интеграционната общност и нейното стратегическо присъствие в глобалната политика. Тези измерения се наблюдават във всяко едно от разширяванията през 2004, 2007 и 2013 г., защото чрез тях се разраства сферата на влияние на ЕС на изток и югоизток. При първите две разширявания се приемат държави, принадлежали към Източния блок, и стратегически се прониква в постсъветското пространство (през 2004 г. към ЕС се присъединяват балтийските държави – Литва, Латвия и Естония). С приемането на България и Румъния през 2007 г. се създава завършено и затворено териториално пространство (от Балтийско до Бяло море), с което геополитически се ограничава руската намеса в европейската политика. Геополитическите измерения на разширяванията на ЕС се развиват и задълбочават чрез източното партньорство, което става по-активно

¹⁵ Когато разширяването на ЕО/ЕС се разглежда в геополитически контекст, акцентът е върху променените граници и пространствени измерения на общностите и съюза, затова броят е осем, защото влизането на бившите източногермански територии след обединението през 1990 г. променя територията и географията. Чисто формално – от гледна точка на регламент и институционални процедури на разширяването, включването на Източна Германия е специфичен случай, който не следва утвърдената практика и логично може да бъде оспорено като отделен етап.

¹⁶ Първото разширяване е през 1973 г., когато влизат Великобритания, Дания и Ирландия; второто е през 1981 г. с Гърция, а третото – 1985 г. с Испания и Португалия. Веднага след края на Студената война ЕО се разширяват към Източна Германия (1990 г. – след обединението). През 1995 г. в ЕС влизат Австрия, Швеция и Финландия – държави със статут на постоянно неутрални в блоковото разделение. Голямото шесто разширяване с десет държави е през 2004 г. След него – през 2007 г., се присъединяват България и Румъния, а през 2013 г. – Хърватия.

през второто десетилетие на XXI век. Тогава се активизират отношенията с Украйна, Грузия и Молдова и през 2014 г. трите страни подписват Споразумения за асоцииране. Русия възприема това като стратегическо предизвикателство и навлизане в нейна сфера на влияние, защото така се третира постсъветското пространство в приетите стратегически документи (външнополитическата концепция и Военната доктрина). Показателни за руската позиция са и конфликтите в Грузия (2008) и Украйна (2014), които започват и заради категорично заявената прозападна ориентация на двете страни и тяхното желание да се присъединят към НАТО и ЕС.

В югоизточното направление също се изгражда устойчива сфера на влияние на ЕС освен чрез разширяването с България и Румъния (2007) и с Хърватия (2013). Приемането на последната има видими геополитически измерения не само чрез променените пространствени измерения на Съюза, но и през осъществяването на стратегически контрол над Адриатика и „капсулиране“ на Западните Балкани, чрез превръщането им в обградена от страни членки и „затворена“ територия. Именно в контекста на сигурността геополитическите подходи и съображения стават по-състоятелни и е логично те да се активират при засилващо се стратегическо съперничество между различните центрове на сила (полюси). Самото създаване на инициативата „Западни Балкани“ през 2000 г. ѝ придава подчертан геополитически смисъл на обособено пространство, към което Европейският съюз има траен интерес и устойчиви ангажменти за стабилизиране. Те са заявени дори преди обособяването на специфичен субрегион, чрез намесата и управлението на конфликтите в постюгославското пространство (Костов, 2015). От началото на новия век стратегическите съображения се запазват, стабилизирането на региона се активизира и политиката на Европейския съюз към Западните Балкани става устойчива, но с променлив интензитет.

Перспективата за разширяване

В перспективата за разширяване на ЕС могат да се открият три водещи географски направления, в които вече е заявена определена геополитическа активност, макар и с различен интензитет. Подредени в обратен ред на перспективата за разширяване, те са към Турция, на изток към постсъветското пространство (Украйна, Грузия и Молдова) и към Западните Балкани. Чрез първото направление – към Тур-

ция – определено растат възможности за по-глобална роля на ЕС. Тя се натрупва през устойчиво стратегическо партньорство с един безспорен регионален фактор в Близкия Изток и по-активно ангажиране с управлението на конфликтите в размирния регион. Тези конфликти определено са дългосрочни и в следващите две, дори три десетилетия ще влияят активно на международната среда, защото причините, които ги предизвикват, имат глобални измерения и последици. Близкоизточните конфликти са проекция на съперничеството за ресурси и са пряко свързани с цивилизационно противопоставяне. През тяхната призма най-пряко се осъществява противопоставянето на терористичните заплахи и ислямския фундаментализъм. Конфликтите в региона предизвикват мащабни бежански вълни, а те по своеобразен начин формират Глобалната Умма. Тя се разраства чрез емигрантските потоци и се локализира предимно в европейските държави членки на ЕС.

Именно през военната динамика в Близкия Изток се променя структурата на международната среда и все по-отчетливо се очертава нейната полицентричност. Факторите, които влияят върху тези конфликти, формират свои сфери на влияние в региона и бавно, но устойчиво се заявяват като нови центрове на сила в международните отношения. За ради това ЕС не трябва да остава извън близкоизточната динамика и в този контекст стратегическото партньорство с утвърден вече регионален фактор като Турция разширява възможностите за по-активно участие в „голямата“ политика. Разбира се, в това направление има твърде много предизвикателства. Те са повлияни най-вече от вътрешната политика на Турция и по-конкретно от режима на президента Таип Ердоган, който поставя на изпитание и европейските ценности, и европейските институции (Хинкова, 2018). Точно тази политика води до „замразяване“ на преговорите за присъединяване на Турция към ЕС и дори до препоръки (в началото на 2019 г. отиващият си Европейски парламент приема резолюция) те да бъдат прекъснати.

Това обаче е твърде крайна стъпка и тя не обслужва геополитическата значимост на Съюза, защото диалогът Европейски съюз – Турция е повлиян от глобални фактори и процеси, които надхвърлят темпоралните граници на един режим. Това означава, че управлението на президента Ердоган, особено в условията на запазен изборен цикъл, има по-свита перспектива от глобалните предизвикателства, които „излъчват“ регионите в съседство с Турция – Балкани, Близък Изток, Северна Африка и Средна Азия. Именно тези региони са важни за стратегиче-

ския потенциал и геополитическото влияние на ЕС. Те „излъчват“ и най-големите бежански вълни, а това много пряко засяга единството и стабилността на Съюза. Тези реалности налагат много прецизен подход към европейската обвързаност с Турция. Те изискват и търсене на различни, гъвкави и дипломатични форми, за да се запази активният диалог и да продължи изграждането на стратегическо партньорство. Посочените съображения налагат отворена перспективата за взаимодействие между Европейския съюз и Турция. В нея със сигурност ще има „пулсиране“ (ще се редуват засилване и затихване), но в дългосрочна перспектива тя е целесъобразна за присъствието на ЕС в световната политика.

Второто направление на геополитическите предизвикателства през XXI век очертава също пулсираща перспектива за разширяване към Източна Европа и по-конкретно към постсъветското пространство. Пулсираща, защото се характеризира с активизиране и затихване, а освен това е подвластна на динамиката в отношенията Европейски съюз – Русия. Оценката на източната политика на ЕС много често е интерпретирана емоционално и полюсно, а аргументите е целесъобразно да се натрупват през стратегически съображения. Те кореспондират с проблема сигурност и очертават ограничената перспектива за второто направление, защото неговото активизиране може да предизвика силна и устойчива конфронтация с Русия. Има достатъчно примери за тази зависимост – грузинската война (2008) може да се обвърже с готовността на НАТО тогава да отправи покана към Грузия за присъединяване. Украинската криза (2014) и анексията на Крим са още по-красноречиви примери, обвързани с геополитически предизвикателства в политиката на разширяване на ЕС към постсъветското пространство. Тези предизвикателства са устойчиви и дългосрочни, защото в това направление Русия много твърдо отстоява своите геополитически интереси.

За ЕС второто направление за разширяване също е възможност да изгражда потенциал на глобален фактор, но това едва ли ще е успешно през остра конфронтацията с Русия. Определено непрецизно в стратегически контекст е поставянето на външнополитическата ориентация на Украйна в дилемата – ЕС или Евразийски съюз. Да, така се гарантират по-силни геополитически позиции на евроатлантическите съюзници в Черноморския регион, но те са напълно минимализирани след загубата на Крим. Поради своята география и история Украйна е много подходяща да съвместява две активни външнополитически на-

правления (на запад и на изток). Такъв гъвкав подход има основание в съседството с Русия, която след 2007 г. устойчиво натрупва външнополитически потенциал. С анексията на Крим руското политическо ръководство отправя стратегическо предизвикателство към ЕС и НАТО и създава реалности, които не могат да бъдат пренебрегнати. Те отразяват геополитическата значимост на Черноморския регион в руската външнополитическа и военна доктрина и намеренията за контрол в това пространство с всякакви средства.

Не без значение е, че руският външнополитически потенциал нараства и през активното участие в управлението на конфликтите в Близкия Изток (най-вече в Сирия). Там Русия е един от водещите фактори и определено очертава своя сфера на влияние. В региона се моделира своеобразно и разбира се, нееднопосочно стратегическо взаимодействие на Русия с водещите регионални фактори (Турция, Иран, Саудитска Арабия) и със САЩ. Руските дипломатически и военни ангажменти в Близкия Изток се обвързват и с активно изграждане на енергийни комуникации за пренос на руски газ (съвместно с Турция) и в договарянето на глобалните цени на енергийните продукти (с водещи производители сред арабските държави). Амбициозната руска политика в региона е още една причина отношенията Европейски съюз – Русия да се насочат към стратегическо съвместяване. Чрез него общността може да разширява своите ангажменти в близоизточния процес; да натрупва глобален стратегически потенциал (именно това не е реализирано в досегашното развитие на регионалните конфликти в Ирак, Сирия, Йемен); и да съвместява своите геополитически амбиции, очертани по-горе в първото направление. През тази целесъобразност се ограничават възможностите за източното разширяване на ЕС, поне в следващото десетилетие. Освен това страните, които могат да бъдат включени в него (Украйна, Грузия, Молдова), са политически нестабилни, не могат да контролират напълно своята територия (заради сепаратизма в Източна Украйна, Южна Осетия и Абхазия) и трудно могат да изпълнят критериите и изискванията за членство в ЕС.

Третото направление, в което разширяването на ЕС има отчетливи геополитически измерения, е към Западните Балкани. В края на второто десетилетие на XXI век то е с най-широка перспектива в средносрочен план (10 – 15 години), защото ЕС активно и дългосрочно участва в стабилизирането на региона и насърчава (с икономическа подкрепа и политически изисквания) демократичния преход на балканските дър-

жави. Геополитическите измерения на разширяването на ЕС към Западните Балкани се формират от динамиката вътре в региона (етнически конфликти, гранични проблеми, политически кризи) и активните и многопосочни външни интереси (Шикова, 2018). Последните изявяват намеренията и възможностите на Русия, Турция, САЩ и Китай да формират свои сфери на влияние в това направление. Четирите държави имат устойчиви геополитически амбиции към Западните Балкани и в политиките им, в определени етапи, „пулсират“ антиевропейски нагласи и подходи. Те са с различен интензитет и продължителност, но определено формират геополитическо съперничество. Важно е да се подчертае, че външните интереси и влияние на регионални и глобални фактори имат дългосрочно присъствие в Западните Балкани и определено въздействат върху скоростта на разширяване на ЕС в това направление. И макар то да е най-перспективното за очертаване на устойчива сфера на влияние, европейските институции и политики са изправени пред изпитания и затруднения, които налагат завишени изисквания и забавена скорост.

Политиката на разширяване е стратегически важна за ЕС, но тя е тясно обвързана с реформата на самата общност и възможностите да приема нови страни. Тази обвързаност създава дилема между реформа и разширяване и поставя въпроса как те могат да се съвместят. Най-целесъобразният отговор се моделира от стратегически и геополитически съображения, а това означава, че на преден план се извеждат сигурността и глобалната значимост на ЕС. Ако реформата погълне цялата енергия на общността, се свива ролята на ЕС като фактор в международните отношения и очертаването на устойчиви сфери на влияние остава на втори план. Ако двата процеса се паралелизират, се забавя скоростта на всеки един от тях, но това е по-балансираната перспектива. При нея надделяват стратегическите аргументи и качеството тежи повече от скоростта, като аргумент за разширяване.

Скоростта на разширяването във всяко от очертаните три географски направления се забавя и поради съперничеството с други значими фактори в съвременните международни отношения. Именно то прави геополитическите измерения на разширяването активни и дългосрочни. С повече или по-малко отворена перспектива в различните направления остават заявените желания, активният диалог и преговорите за присъединяване. Кога те ще приключат успешно, е трудно да се прогнозира в конкретни срокове, защото в края на второто десетилетие на XXI век

много по-видима е идеята и готовността за разширяване, а не крайният резултат. Това може да носи разочарование на страните кандидатки, но всъщност е стимул за видими реформи, реални резултати и устойчива демократизация в тях. За самия ЕС е отговорност и стратегическа цел, която увеличава неговото влияние и роля в световната политика.

Библиография

- Хинкова, С. Дипломация и политика в международните системи „Метерних“ и „Реалполитик“. София: Издателство на НБУ, 2012.
- Хинкова, С. Стратегически подходи на ЕС в Югоизточна Европа. – В: Балканите през второто десетилетие на XXI век. Проблеми, предизвикателства, перспективи. (ред.) А. Костов. София: Парадигма, 2015.
- Хинкова, С. Формирането на Двуполусния свят. София: Издателство на НБУ, 2016.
- Хинкова, С. Геополитически предизвикателства пред ЕС. – В: Европа на кръстопът. Западни Балкани. (ред.) Т. Калейнска. Велико Търново: Европейски информационен център, 2018.
- Хинкова, С. Геополитически предизвикателства в Западните Балкани. – В: Съединението прави силата. (ред.) И. Шикова и др. София: УИ Св. Климент Охридски, 2018.
- Munich Security Report 2019. The Great Puzzle. Who Will Pick Up the Pieces. https://e-edu.nbu.bg/pluginfile.php/1026416/mod_resource/content/1/MunichSecurityReport2019.pdf и <https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/munich-security-conference/>, посетени на 25 февруари 2019