

**Софийски университет „Св. Климент Охридски”  
Философски факултет, Катедра Европеистика**



**Мирела Велкова Велева-Ефтимова**

**Динамика на националните интереси като условие за  
реализацията на Източното разширяване на ЕС**

Автореферат на дисертация  
за присъждане на научна степен „Доктор на науките”  
по научна специалност 3.3 Политически науки (Европеистика – политика на разширяване на  
Европейския Съюз)

**София, 2018**

## СЪДЪРЖАНИЕ

|  |       |
|--|-------|
| Списък на съкращенията.....  | с.3   |
| Въведение: Перспективата за ново разширяване на ЕС в сянката на непредвидените ефекти от предходното – отправна точка за изследователска задача..... | с.5   |
| Глава I.Към разпознаване на проблема в предмета <i>Източното разширяване на ЕС</i> ....  | с.8   |
| 1.1.Залозите на съвременния дебат по проблемите на Източното разширяване.....  | с.8   |
| 1.2.Аналитично-понятийна рамка на предстоящото изследване – интереси, компромиси и резултати.....  | с.36  |
| 1.3.Източници.....   | с.50  |
| 1.4.Обосновка на структурата на изложението на резултатите от изследването.....  | с.51  |
| Глава II. Предистория – традиционното влияние на националните интереси.....  | с.54  |
| 2.1.Европейската общност и Източна Европа през Студената война.....  | с.54  |
| 2.2.Политика на разширяване на ЕС – нормативна рамка и историческо наследство.....   | с.76  |
| Глава III. ЕС и перспективата за Източно разширяване (1989-1993).....  | с.101 |
| 3.1.Интереси на държавите от ЕС.....   | с.101 |
| 3.2.Компромиси – формална рамка и решения.....   | с.102 |
| 3.3.Резултати – насърчаване/отлагане на разширяването.....   | с.149 |
| Глава IV. Стратегии за присъединяване (1993-1999).....   | с.155 |
| 4.1.Интереси на държавите от ЕС.....   | с.156 |
| 4.2.Компромиси – формална рамка и решения.....   | с.164 |
| 4.3.Резултати – утвърждаване/политическа пропускливост на политиката на условност.....   | с.210 |
| Глава V. Финализиране на процеса на разширяване (1999-2002).....   | с.224 |
| 5.1.Интереси на страните от ЕС.....  | с.224 |
| 5.2.Компромиси – формална рамка и решения.....   | с.249 |
| 5.3.Резултати – успех на ускоряването/незавършена европеизация.....  | с.287 |
| Заключение.....  | с.291 |
| Библиография.....  | с.300 |

# 1. Обща характеристика на дисертационния труд

## 1.1. Актуалност на темата

Актуалността на темата на изследването е обусловена поне от две от съвременните развития в ЕС - промяната в приоритизирането на разширяването към Западни Балкани и непредвидените ефекти от Източното разширяване.

В своето встъпително изявление пред Европейския парламент от 15 юли 2014г. относно политическите насоки на новата Европейска комисия, новоизбраният ѝ председател Юнкер заяви, че разширяването няма да е сред политическите приоритети в предстоящия петгодишен мандат на институцията. В своята реч за състоянието на Съюза от 13 септември 2017г., обаче, Юнкер постави въпроса за ново разширяване сред актуалните теми от дневния ред на ЕС. В изпълнение на тази задача Европейската комисия формулира и представи на 6. 02. 2018г. *Стратегия за надеждна перспектива за разширяване и засилен ангажимент на ЕС към държавите от Западни Балкани*. Промяната на първоначално разписаните стратегически задачи на Комисията актуализира темата за разширяването на ЕС, поставяйки въпроса – как и защо политиката за неговата реализация се променя непрекъснато.

Същевременно към днешна дата, някои от очакваните позитивни ефекти от предходното Източно разширяване могат да бъдат поставени под въпрос. В две от квалифицираните през 90те години като отличнички в предприсъединителната си подготовка държави – Унгария и Полша – споделянето на общи европейски ценности и взаимното разбиране - са подложени на съмнение. През април 2017г. Европейската комисия предприе мониторингова наказателна процедура спрямо Унгария заради промените в закона за висшето образование, отвеждащи към закриване на Централноевропейския университет в Будапеща. На 20 декември 2017 същата година ЕК стартира безпрецедентна наказателна процедура срещу Полша, предлагайки на Съвета на ЕС да констатира очевиден риск от тежко нарушение на основополагащите ценности на Съюза от страна членка.

Макар тези процеси да изглеждат изненадващи и „безпрецеденти“, всъщност те не са се появили изневиделица. Нарастващ обем научна литература изследва пост-присъединителната криза в отношенията между ЕС и Страните от Централна и Източна Европа (СЦИЕ), аргументирайки връзката между влиянието на ЕС в процеса на предприсъединителна подготовка и влошаването на качеството на управлението в новоприсъединилите се страни. Повече от десетилетие след приключването на „разширяването от Големия взрив“, както бе наричано включването на СЦИЕ в ЕС,

интересът към него не затихва, а се разраства. Защото не само резултатът е нееднозначен, но и защото самият характер на процеса отвел към този резултат остава до голяма степен неизяснен.

## **2.2. Състояние на проблема в предмета Източно разширяване на ЕС**

Разбирането на изходната позиция спрямо процеса на Източно разширяване в настоящето изследване изисква на първо място проследяването на съвременните академични дебати, които осветляват процеса в различни ракурси.

Литературата за Източното разширяване се оформя като относително самостоятелна и интензивно развиваща се поддисциплина на изследванията на европейската интеграция през последните двадесет години. Тази академична традиция, обаче не е хомогенна, по-скоро в нея се разпознават съществено различни концептуални и методологически ориентации като броят на алтернативните направления и приоритизирани акценти се повишава с напредването на процеса на разширяване.

От критичния анализ на изследователските перспективи спрямо процеса на Източно разширяване, могат да бъдат направени няколко основни извода относно вече постигнатото от тази научна традиция и предстоящите задачи за проучването на този особен предмет.

Първо, изследванията фокусирани върху политиката за разширяване на ЕС чрез условност, пропускат да обяснят начина, по който тази политика се формира и утвърждава като основен инструмент за европеизация на СЦИЕ. Дори когато център на изследователския интерес стане промяната в тази политика, в частност – промяната на самата разширителна условност, то на нея се гледа като на естествена, исторически безалтернативна даденост.

Второ, изследванията, които се опитват да обяснят влиянието на страните членки върху динамиката на процеса тенденциозно омаловажават или напълно пренебрегват значението на специфичните им национални интереси спрямо това влияние - за сметка на придържането към ценности, норми и морален ангажимент.

Трето, на свой ред, изследванията, които се концентрират върху влиянието на специфичните национални интереси на страните членки върху хода на процеса на разширяване, от една страна ги разглеждат частично като хронологична рамка (отделна фаза на процеса) и определено поле (икономически и бюджетни въпроси), а от друга – игнорират политиката на условност. Което е всъщност пряко следствие от липсата на

внимание към спецификите на СЦИЕ, обуславящи особен политически подход към Източното разширяване на ЕС.

Така очертани частни перспективи към изследването на Петото разширяване на ЕС поставят на дневен ред въпроса за възможно интегриране на тези гледни точки в една нова перспектива, която да предложи по-дълбоко обяснение на своеобразието на този, исторически уникален процес.

В този контекст, въпросът за влиянието на националните интереси на страните членки върху динамиката на процеса на разширяване (и следователно и върху формулирането и утвърждаването на политиката на разширяване на ЕС чрез условност) – остава отворен. Както резултатите от настоящето изследване ще докажат именно националните интереси определят посоката, скоростта и съдържанието, но не помаловажно – характера на евроинтеграционния процес. А това, както ще бъде показано, обуславя и качеството на крайния резултат от така протеклия процес на разширяване на ЕС на Изток.

### **3.2.Цели и задачи на изследването**

Източното разширяване на ЕС е изключително европейско постижение. Съюзът успява да доведе до край и то за много кратки срокове един безпрецедентен по своите мащаби и фундаментални социално-политически предизвикателства процес. Разширяването създава достатъчно условия за гарантиране на мира и икономически просперитет чрез преодоляване на трайното разделение между Източна и Западна Европа. За разлика от преобладаващо положителните икономически тенденции в новоприсъединилите се страни, обаче, политическите - гарантиране на върховенството на правото и на демократичните принципи – към днешна дата, не могат да бъдат определени еднозначно положително. Но целта на разширяването не се дефинира тясно като икономическа интеграция. Напротив, експлицитно и настойчиво се твърди, че то (трябва да) създава европеизация на СЦИЕ. В този смисъл, ако си позволим една игра на думи и смисли, протеклата интеграция на тези страни в ЕС е най-меко казано несъвършена, което означава – в по-буквален смисъл на думата – незавършена. Този несъвършен (от гледна точка на целите на Петото разширяване) резултат може да бъде разглеждан като особен характер на самия процес, който е отвел към резултата. Така възниква важната изследователска задача - да се обясни от какво е обусловен този характер на процеса, който разпознаваме в незавършения социално-политически резултат.

В този контекст, целта на настоящото изследване е да реконструира хода на Източното разширяване, отчитайки реалността на националните интереси, които обуславят и характера, и начина на провеждане на политиката на разширяване и спецификите на използвания инструментариум, и следователно неравностойността на настоящите резултати в различните сфери на европеизация на националните общества в СЦИЕ.

#### **4.1. Предмет и аналитична рамка на изследването**

В съответствие с посочената цел, предмет на изследването е взаимодействието между страните от ЕС, отразено в постигнатите помежду им компромиси, спрямо политиката на разширяване с посткомунистическите страни от Източна Европа, включително компромисния характер на крайния резултат от процеса.

Тези компромиси от своя страна представляват балансиране между различни национални предпочитания, основани на национални интереси на страните от ЕС и отвеждат към определени резултати спрямо политиката на разширяване, която трябва да даде и общо решение на стоящите пред ЕС задачи, в защита на общите за страните членки интереси. Ето защо, конкретен предмет на изследването е отговорът на три изследователски въпроса:

Какви са специфичните интереси на страните членки на ЕС и как тези интереси са отразени в позициите им спрямо въпросите от дневния ред на Източното разширяване?

Какви са постигнатите между тях компромиси, балансиращи тези позиции?

Какви са резултатите от компромисните решения спрямо непосредствените и дългосрочни цели на Източното разширяване.

За разлика от доминиращата изследователска перспектива в анализирането на Източното разширяване, която разглежда разширителната условност като естествена даденост, спрямо която страните членки и страните кандидатки са „външни“ фактори на влияние, настоящето изследване преобръща тази перспектива. То приема националните интереси на страните от ЕС като непреодолима, макар и динамично променяща се даденост, спрямо която политиката на разширяване е само инструмент. Тази гледна точка позволява ревизиране на разбирането на политиката на условност. От една нормативна перспектива може да изглежда, че приложението ѝ е дефектно и декларативно, в повече отколкото въздействащо, но реалността на интересите прави точно такава нейно конструиране и приложение базисно условие за постигане на иначе

невъзможния резултат на присъединяването на посткомунистическите страни към страните на европейския капитализъм с поне двувековна представителна демокрация.

Именно от тази гледна точка, настоящите изследване си поставя за цел не да преразкаже добре известни факти относно Източното разширяване, а да преосмисли и обясни социално-политическото естество на процеса. Началото на изложението обосновава невъзможността за партньорство и интеграция между капиталистически и комунистически страни през втората половина на ХХв., въпреки наличието на опити това да бъде направено. Това е изходната фаза за началото на процеса, който трябва да направи невъзможното Източно разширяване възможно. Което пък означава да бъде преодоляна категориалната пропаст между двата типа общества, постижимо само по един начин – чрез качествена промяна на посткомунистическите общества към висока степен на съвместимост с капиталистическите, в повечето от които при това има вековна традиция на стоящите в основата на капиталистическото развитие представителна демокрация и върховенство на правото. Но и при ограничени подкрепа сред страните от ЕС, както и финансов, институционален и инструментален капацитет на новосъздадения Съюз. Тази задача, формулирана с аналитична яснота, и формално-логическа строгост може да изглежда изобщо неразрешима, особено ако се мисли в мащаб на изпълнение сам в рамките на едно десетилетие.

Реалната оценка на естеството на задачата води към заключението, че решението *изобщо* е възможно само с цената на компромиси. Най-малкото два решаващи компромиса.

Първо, което е и фундаментално – присъединяването може да се изконсумира като политически *акт на приемане в ЕС*, но не може да бъде *факт* на осъществена/завършена европеизация. Следователно, завършекът на процеса съвсем нормално ще е неравномерно разгърнат в различните сфери на обществения живот. По-ясно разпознаваем и успешен в собствено капиталистическите характеристики на интегрираните икономики, но много по-неопределен и проблематичен в сферите на демокрацията и върховенството на правото.

Второ, компромисността ще бъде *дължим характер на самия процес* и съответно на инструментите на политиката на разширяване. Което предполага компромиси между интересите на заинтересованите страни. Но също и компромисност на всяка една от последователните фази в развитието на процеса, всяка една от които е сякаш далече от неговите „крайни основания“, „крайни цели“, но пък отменя заварената ситуация по посока на тези основания и цели. Това, обаче, е цената за

успешното протичане на Източното разширяване. Кое е изключително важно не толкова само по себе си, а доколкото създава предпоставки за последващо развитие на ЕС, за да бъде той в състояние да отговори на глобалните предизвикателства, заради които всъщност е започнал самият процес по изграждането на Съюза.

### **5.1.Хронологична рамка на изследването**

Дефинирането на изследователската задача обуславя и избора на времевите граници, в които да бъде проследено разгръщането на процеса от началото, белязано с невъзможност – ценностна, финансова, организационна - до края, когато с приключването на преговорите за членство през декември 2002, първоначално невъзможното Източно разширяване става осъществено на практика, чрез вземането на политическото решение в Копенхаген.

Тук е обяснението за избора Петото разширяване да се сметне за приключило – логически като историко-политическа задача - през 2002г., макар Източните разширявания да продължават и до ден днешен. Изследването не се занимава с особения случай на присъединяването на България и Румъния към ЕС през 2007г., не защото този случай е качествено различен от протеклия преди това процес на разширяване към СЦИЕ, а тъкмо обратното. Случаят е действително особен, доколкото приложението на присъединителната условност на ЕС налага тя да премине в след-присъединителна, продължаваща вече 11 години. Но, от качествена гледна точка, *особеното не е съществено различно*. То е по-скоро „още от същото”, отколкото принципно друго. Поради това няма съществена, концептуална необходимост на него да се обърне отделно внимание в рамките на настоящето изследване.

### **6.1. Източници**

Основен проблем при прилагането на предложената аналитична рамка спрямо процеса на Източно разширяване е прецизното реконструиране на политическите позиции и възникналите около тях дебати, както и тяхното свързване с конкретните резултати от преговорите. Съветът на министрите е класически пример за „черна кутия“ – за изследователите, пък и за широката европейска и световна общественост. Разбирането за това какво точно се случва по време на процеса на вземане на решения в различните нива на Съвета е ограничено. Независимо от това, широкият публичен дебат относно последствията от разширяването за всяка държава членка, който намира отражение, както в изследванията по темата, така и в публикуваните документи на ЕС –



позволява очертаване на националните позиции и техните проекции в договорените решения, въпреки факта, че преговорите се водят при закрити врати.

За да бъде събрана необходимата информация беше извършен систематичен съдържателен анализ на решения на Съвета, доклади на ЕК, публикации на преки участници в събитията, които са интерпретирани като изворови документи (мемоари), интервюта в периодичния печат, както и голям брой (над 200) разнообразни научни изследвания по темата.

## **2. Основно съдържание на дисертационния труд**

Дисертационният труд е с обем 320стр., съдържа въведение, пет основни глави, заключение и списък на използваните библиографски източници.

**2.1.Първата глава** е организирана около следните основни компоненти – дефиниране на изследователски проблем; очертаване на аналитично-понятийна рамка на изследването, хронологичната рамка и използваните източници. Нейното основно съдържание беше резюмирано по-горе.

**2.2.Втората глава** е разделена на две основни части, които се отнасят до предисторията на Източното разширяване. Основната им цел е да аргументират исторически обусловени предпоставки, които оказват влияние върху формирането на политиката на ЕС по Източното разширяване.

**Първата част** от тази глава представя някои от основните характеристики на политиката на Европейската икономическа общност (ЕИО) спрямо Източна Европа по време на Студената война. Изложението е организирано около отговорите на няколко основни въпроса. Какви са предпоставките за формирането на политиката на ЕИО към Източна Европа през периода на Студената война? Какво е основното съдържание на тази политика и нейните резултати?

Получените аналитични резултати водят към следното заключение. Геополитическото напрежение, институционалната и икономическа несъвместимост между ЕИО и СИВ обуславят ограничените възможности за създаване на търговски връзки на общностно ниво по време на Студената война. Тези ограничени възможности едновременно стимулират, но и са резултат от провеждането на самостоятелни икономически политики от държавите членки спрямо страните от Източна Европа. Специфичните национални приоритети възпрепятстват формирането и прилагането на обща външна търговска политика. Въведената в средата на 70-те години обща

търговска политика на Общността спрямо комунистическите страни не е кохерентна поради устойчивия стремеж на страните от ЕИО да следват собствените си приоритети. Нещо повече – макар да става дума за търговски отношения, още от най-ранните фази на тяхното изграждане те са смесени с политически съображения. Въпреки че в крайна сметка логиката на общия пазар надделява, то това се случва само там, където няма противоречие с политическите аргументи. Поради това смисълът на търговските връзки между ЕИО и страните от Източна Европа е минимален. Не е възможно да има търговска политика, която да е отделена от останалите политики. Особено в случая с комунистическите страни, в които няма пазар. Ясно видимо е противоречието между голямата необходимост от стратегическа експанзия на Изток и липсата на правно-икономически формат, в който тя да бъде реализирана. Логично е да се очаква, че Източното разширяване ще реши този исторически наследен проблем.

**Втората част** представя основните характеристики на политиката на разширяване на ЕС. Изложението е организирано около отговорите на следните въпроси. Кои са основните компоненти във формалната рамка на политиката на разширяване на ЕИО и на ЕС? Как тези компоненти са приложени при четирите кръга на разширяване ЕИО и ЕС, предхождащи Източното? Кои са основните фактори, влияещи върху тяхното прилагане?

Аналитичните резултати обосновават заключението, че историята на предходните на Източното разширяване кръгове представя една основна специфика на подхода на ЕИО и на Съюза спрямо държавите кандидатки. Динамиката на процеса на присъединяване – от момента на подаване на молба за членство до фактическото присъединяване – зависи във висока степен от позициите на държавите членки спрямо засягането на техните националните интереси. При това положение, не подготовката на кандидатстващите за членство държави е решаваща за реализирането на разширяването, а балансирането на разнопосочните национални интереси на страните от ЕС. За времето, в което основното съдържание на интеграционния процес е общия пазар, тази характеристика не създава съществени проблеми пред ефективната интеграция на новоприсъединилите се. Качествената промяна на естеството на европейската интеграция чрез създаването на ЕС през 1992г., обаче предопределя възникването на напрежение при пренасянето на тази традиционна характеристика при съществено променени условия за нейното приложение.

### **3.2.Третата глава**

Третата глава се отнася до периода от началото на 90ти години, когато страните от бъдещия ЕС е трябвало да отговорят на въпроса да има ли Източно разширяване на ЕС в обозримо бъдеще. Целта на тази глава е да очертае връзката между специфичните интереси на страните членки, съдържанието на постигнатите помежду им компромиси и ефектите от тях в първата фаза на Източното разширяване, както и влиянието на тази връзка върху отговора на поставения по-горе въпрос. За тази цел изложението е конструирано около отговорите на няколко основни подвъпроса. Как страните от ЕС се позиционират спрямо перспективата за Източно разширяване на ЕС в съответствие с начина, по който то засяга техните национални интереси? Какви са компромисните решения по отношение перспективата за Източно разширяване, балансиращи националните интереси на държавите от ЕС? Какъв е резултатът от тези компромисни решения с оглед краткосрочната и дългосрочната перспективи на процеса на Източно разширяване?

В съответствие с това целеполагане изложението е разделено на три основни части. *Първата* анализира интересите на страните от ЕС и аргументира следното заключение. Наличието на голямо разнообразие от различни национални интереси прави постигането на обща позиция по перспективата за Източно разширяване изключително трудно. Страните от ЕИО имат общ проблем с бъдещето на СЦИЕ, но нямат общо решение на този проблем. При това положение решение може да бъде постигнато само чрез две средства – първо, постигане на компромиси между страните членки, второ, отлагане на решението във времето чрез поредица от компромисни решения спрямо СЦИЕ.

*Втората* част на третата глава анализира постигнатите компромисни решения и отвежда към следните изводи.

Стартирането на процес на разширяване е заменено с асоцииране от особен вид – европейско асоцииране. Европейските споразумения за асоцииране (ЕСА) имат за цел да отложат присъединяването на СЦИЕ, като предложат негова алтернатива, която има потенциал да ангажира ЕС с подпомагане на реформите в СЦИЕ, но не обвързва Съюза по какъвто и да било начин с бъдещо присъединяване на бившите комунистически държави.

ЕСА са преди всичко с търговско съдържание, с ограничени политически ангажименти от страна на Съюза и без никакви ангажименти по въпроса за членството. Същевременно, поканата за отваряне на преговори и сключването на споразумение за

асоцииране със СЦИЕ е резултат не само от отчитане на степента на изпълнение на политически и икономически условия, но и от влиянието на държавите членки в зависимост от националните им предпочитания. В няколко от случаите преговори са отворени въпреки ниската степен на изпълнение на тези условия, така че с тях е направен компромис.

Споразуменията за асоцииране постигат във висока степен икономическата си цел и в по-ниска - политическата. Опитът от компромисното включване в процеса на асоцииране на СЦИЕ ограничава възможностите за оказване на политически натиск за реформи на този етап. Същевременно, в перспективен план, именно чрез процеса на приложение на ЕСА, ЕС в лицето на ЕК придобива безпрецедентен опит за взаимодействие с посткомунистически страни: те започват да научават какво се изисква от страна партньор, а ЕК научава какво реално е положението, спрямо което трябва да се провеждат фундаментални реформи, за да стане възможно приложението на свободния пазар с цялата му нормативна база и институциите, гарантиращи нейното ефективно приложение.

Решенията в Копенхаген (1993), отново отлага приемането на перспективата за разширяване за необозримо бъдеще. Те довеждат до приемане на критерии за членство и преформатирането на Програма ФАР и ЕСА в инструменти за предприсъединителна подготовка. Критериите за членство са резултат от компромис между страните, които подкрепят Източното разширяване и тези, които са против, така че съдържат потенциал да бъдат интерпретирани по различен начин в зависимост от обстоятелствата. Макар че в оригиналния си вариант ФАР и ЕСА не са разглеждани като предприсъединителни споразумения, Европейският съвет без формални промени ги преориентира политически, трансформирайки ги в база за предприсъединителна стратегия.

*Третата* част на трета глава анализира резултатите от компромисните решения и води към следното заключение.

Макар че Съюзът е взел ключово решение, приемайки перспективата за присъединяване на СЦИЕ чрез приемането на критерии за членство, то довежда до отлагане на конкретни ангажименти на ЕС относно процеса на Източно разширяване. В този смисъл приемането на перспективата за членство на СЦИЕ съдържа в себе си нейното отхвърляне за момента. Казано с други думи, формалното приемане на перспективата за Източно разширяване е едновременно и средство за неговото насърчение, но и средство за неговото отлагане за неопределено бъдеще. Условието изглеждат като отваряне на пътя за присъединяване на СЦИЕ, но поради

неопределеността си съдържат и капацитет да го затворят пред когото и когато е необходимо, за да имат стимул останалите, желаещи членство в ЕС, да направят усилия да покрият стандартите. Този компромис отлага вземането на стратегически решения по Източното разширяване за неопределено бъдеще, но по-важното е, че, за разлика от ЕСА, поставя това разширяване в политически обозрим хоризонт, така че фактически отваря пътя за неговото реализиране.

**4.2. Четвърта глава** се отнася до периода след приемането на Критериите от Копенхаген, когато страните от ЕС са изправени пред необходимостта да отговорят на въпроси по стратегическите детайли на Източното разширяване – как да бъдат подготвени кандидатките за членство, с кои и колко от тях да бъдат отворени преговори. Изложението аргументира връзката между националните интереси на страните членки, съдържанието на постигнатите между тях компромиси по стратегическите въпроси и ефектите от тези компромиси през втората фаза на Източното разширяване. Изложението отговаря на няколко основни въпроса. Променят ли се принципните позиции на водещите държави членки спрямо перспективата за Източно разширяване след приемането на Критериите от Копенхаген и променя ли се съотношението между подкрепящите и отхвърлящите разширяването? Какви са позициите на основните държави членки по стратегическите въпроси относно процеса на Източно разширяване, съответстващи на националните им интереси? Какви са компромисните решения относно тези стратегии, балансиращи различните национални интереси? Какви са резултатите от постигнатите компромиси с оглед ефективната подготовка на СЦИЕ за присъединяване?

**Първата част** на четвърта глава разглежда динамиката на интересите на страните от ЕС, както и тези на новоприсъединилите се през 1995г. и води до следното заключение. Първите ангажиращи ЕС решения относно присъединяването на СЦИЕ са взети в края на 1995 г. Съществен импулс за тези решения е присъединяването на скандинавските държави и Австрия, които засилват позицията на адвокатите на разширяването – Германия, Великобритания, Дания. Независимо от тласъка към начало на процес на разширяване, икономическите трудности в комбинация с тези по изграждането на ИПС, политическите разногласия по институционалната реформа на Съюза, разрастващият се обществен скептицизъм спрямо присъединяването на СЦИЕ, понижават интензитета на подкрепата за разширяването и оставят отворени поне до средата на 1997 г. основните стратегически въпроси: колко от държавите кандидатки да

бъдат приети, кои да са те и как да бъде осигурена подготовката им за членство в ЕС. Промяната на националните интереси на страните членки спрямо Източното разширяване, в следствие от промяна на геополитическите обстоятелства (1999г), предопределя е промяната на първоначално дадените отговори по стратегията на разширяването(1997г.).

**Втората** част на четвърта глава проследява постигнатите компромисни решения по стратегическите въпроси на разширяването през втората фаза на процеса.

Приемането на предприєдинителна стратегия от Есен (1994г), чиято основна иновация е Бялата книга за завършване на общия пазар, получава бърза реализация, но това ускорено темпо е постигнато с цената на незначителност на стратегическото развитие в съдържателен план, т.е. малката стъпка е цената за това тя да бъде бърза. Казано с други думи, цената на напредъка е издребняване на целта. Този компромис обаче позволява процесът да напредне и да придобие практически измерения, именно защото решенията изглеждат несъществени. Точно те, обаче, предпоставят качествена трансформация на разширяването – от отлагане към реализация.

Бялата книга има важно значение, защото кандидатстващите страни реално ориентират реформените си действия съобразно нея, а и двете страни – ЕК и кандидатите, трупат опит по напредъка във взаимоотношенията помежду си. Но значението не е еднозначно за предприєдинителната подготовка на кандидатките. От една страна, високото ниво на доверие в партньорската нагласа на ЕС е подкопано поради непоследователната употреба на Бялата книга – първо като незадължителна инструкция за пазарни реформи, после като база за оценка на напредък в подготовката. От друга страна, въз основа на инструктажа за пълна интеграция в общия пазар страните получават насърчение да завършат поне този икономически преход, а и ясното указание, че напредъкът им се следи внимателно, и то в сравнителна перспектива, създаваща конкуренция и стимул за напредък.

Последното е особено важно. ЕС е договор за партньорство между страни, които осъзнават ползите от взаимодействието, и е основан на презумпцията за доброволност на участието и спазване на правилата. Ето защо, в цялата нормативна база на ЕС няма инструменти за принуда. Посткомунистическите общества обаче не са ентузиазирани за фундаментална промяна, както е изглеждало през 90-та година. В хода на подготовката за интеграция става ясно, че се налага нежеланите реформи да се правят принудително. Тъкмо в този контекст прилагането на Бялата книга получава изненадващо голяма тежест, защото чрез създаването на конкурентни отношения

между страните кандидатки се намира заместителят на невъзможния инструмент за принуда. Този непредвиден ефект предполага превръщането на условността в централен елемент на политиката за разширяване, но едва в хода на нейното приложение, а не като предварително замислен инструмент на политически подход към разширяването.

Стартирането на процес на Източно разширяване в Мадрид 1995 г. променя съдържанието на дебата относно присъединяването на СЦИЕ. Положителният отговор на принципния въпрос *дали* да има разширяване на Изток отваря поредица от стратегически проблеми – с *колко* и *кои* от кандидатките да бъдат отворени преговори и какъв евентуално да е подходът към останалите извън селекцията. Отговорите на тези въпроси трябва да разрешат централния проблем на разширяването – как да бъдат зачетени интересите на новите членки, като в същото време бъдат избегнати неприемливи жертви от страна на старите, без да се предизвика съпротива на трети страни. Тъй като балансът между ползи и загуби от разширяването и съответно величината на жертвите са различни за страните от ЕС, също както и международните им обвързаности, то и техните отговори на възникналите стратегически въпроси са различни.

Компромисните решения довеждат до първото приложение на условността, което илюстрира и възможностите за политическата ѝ употреба. Макар да диференцират кандидатките, компромисите между страните от ЕС, придават на диференциацията във висока степен формален характер. От една страна, тя е основана не толкова на обективно измерване на готовността за членство, а на предпочитанията на държавите от ЕС, определени от техните интереси. От друга, диференциацията е ограничена от отварянето на предприсъединителен процес за всички кандидатки (Европейски съвет в Люксембург 1997).

В следствие на нов набор от компромиси, които са резултат от промяната на националните интереси на страните членки, поради повишаване на геополитическите рискове (кризата в Косово), стратегическият подход на ЕС по въпросите с *колко* и *кои* от кандидатките да бъдат отворени преговори претърпява съществена промяна в края на 1999 г. Срещата в Хелзинки легитимира тази ключова промяна в подхода към процеса на разширяване. Първоначалната, макар и формална диференциация на кандидатките в зависимост от степента на съответствието с изискванията за членство е заменена от групов стил на преговори – принципа „регата“. Кандидатките тръгват от сравними позиции и финишират в зависимост от скоростта и интензитета на

предприсъединителната им подготовка и хода на преговорите за членство, а не от датата на стартирането. Казано с други думи, действието на принципа за диференциация е прехвърлено (отложено) от фазата, предхождаща отваряне на преговори, в самия преговорен процес.

Заедно с отговорите на въпроса колко и кои държави да бъдат включени в процеса на присъединяване, стартирането на Източното разширяване изисква и отговор на въпроса как да бъде осигурен ефективен контрол върху този процес за страните членки на ЕС. Компромисите между страните от ЕС довеждат до приемане и реализация на засилена предприсъединителна стратегия. Тя възпроизвежда противоречивия характер на решенията от Копенхаген – от една страна, трябва да подпомага подготовката към присъединяване, от друга – да прави присъединяването несигурно. Този характер е отразен в нейните основни елементи – Партньорствата за присъединяване и мониторинговите доклади на ЕК, предпоставяйки възможността за политическата им употреба от страните от ЕС.

*Третата* част на четвърта глава анализира резултатите от компромисните решения по стратегическите въпроси на разширяването и води до следните изводи.

Отговорите на стратегическите въпроси относно процеса на разширяване са силно повлияни от националните интереси, така че придобиват непоследователен и противоречив компромисен характер. От една страна, тези отговори се променят във времето в съответствие с промяната на геополитическата ситуация (интерпретирана по различен начин от всяка страна членка), а от друга – са основани не толкова на ясно разписани правила и принципи, колкото на индивидуални национални предпочитания. Тази ситуация позволява утвърждаването на политиката на условност, но и проблемите при нейното приложение.

Приемането на критериите за членство в Копенхаген през 1993 г. създава възможност условността да се утвърди като централен елемент на процеса на предприсъединителна подготовка на кандидатките, а двете предприсъединителни стратегии от Есен (1994 г.) и от Люксембург (1997 г.) формално потвърждават този принцип. Демонстрираните възможности за политическа употреба на условността – при селекцията на кандидатките за отваряне на преговори в Люксембург (1997 г.) и в Хелзинки (1999 г.) и при формулирането и оценката на изпълнението на Партньорствата за присъединяване – обаче засилват дифузията и несигурността относно процеса на присъединяване за СЦИЕ, обуславяйки от една страна относително ниска степен на изпълнение на разписаните предприсъединителни програми, а от друга



– активно търсене на политически инструменти за влияние върху процеса на вземане на решения в ЕС, които са отвъд прокламираните от Съюза правила.

**5.2. Петата глава** представя връзката между интересите на държавите от ЕС, постигнатите между тях компромиси и резултати в последната фаза на процеса на Източно разширяване (преговорен процес) или начина, по който Съюзът за отговаря на стратегическите въпроси – кога, кои, колко кандидатки ще се присъединят. Изложението е конструирано около отговорите на няколко основни въпроса. Какви са интересите и съответстващите им позиции на държавите членки по стратегическите въпроси на разширяването? Какви са компромисните решения по тези въпроси, балансиращи интересите на държавите от ЕС? Какви са техните интереси и позиции по основни конфликтни въпроси, свързани с преговорите със СЦИЕ? Какви са непосредствените и перспективните резултати от тези компромисни решения с оглед успешното приключване на процеса на разширяване.

*Първата* част на петата глава анализира интересите на страните от ЕС спрямо стратегическите въпроси на Източното разширяване и спрямо проблематичните въпроси от преговорния процес и води до следните изводи. Времето за придобиване на членство, или отговорът на въпроса кога във висока степен зависи от изпълнението на две предусловия. Първото е приоритетна част от дневния ред на Съюза – постигането на съгласие между страните членки по останалия отворен въпрос за институционални реформи. Второто е директно свързано с процеса на Източно разширяване – договарянето на общи позиции на ЕС по проблематичните преговорни глави (нивото на финансиране, вида и размера на преходните периоди, които държавите кандидатки ще получат по време на преговорите). Изпълнението и на двете предусловия засяга пряко националните интереси на държавите от ЕС, така както и отговорите на стратегическите въпроси – колко и кои от кандидатките да се присъединят. Големите различия в интерпретациите на това влияние предопределят значителното разминаване в националните позиции по двата въпроса. Тези позиции предпоставят трудното намиране на решения и съответно необходимостта от постигане на компромисни решения.

*Втората* част на пета глава анализира компромисните решения и води към следните изводи.

Договорът от Ница постига основната си стратегическа цел – прави възможно финализирането на процеса на разширяване. На фона на широко споделеното

впечатление, че противопоставянето между големи и малки държави в ЕС няма да позволи институционална реформа, постигнатите споразумения несъмнено представляват успех. Те „отварят пътя“ за прогрес на преговорите по присъединяване на СЦИЕ, така че в началото на 2001 г. този процес придобива нов динамизъм.

Положителният резултат от конференцията дава основание на Европейския съвет в Ница да приеме предложението на ЕК за съставяне на пътна карта за преговорите за членство. Приемането на пътна карта - декември 2000 - има позитивно влияние за ускоряване постигането на компромиси между държавите членки, но едновременно с това се отразява неблагоприятно върху прилагането на принципа за диференциация. Картата е разписана спрямо темповете на Люксембургската група, така че страните от Хелзинкската група изначално се оказват в по-неизгодна позиция. Тези кандидатки не само изостават в преговорите, но и за тях важи правилото, че главите ще се отварят в съответствие с индивидуалните им работни програми, които обаче са съставени преди приемането на пътната карта. В този смисъл съвместяването с пътната карта създава проблеми пред Хелзинкската група. И понеже тези проблеми не са резултат само от тяхното евентуално изоставане в предприсъединителната подготовка, то коректното прилагане на принципа за диференциация е затруднено.

Приемането на крайна дата за присъединяване - на срещата в Гьотеборг през юни 2000 г. - има директно отражение върху ефективността на политиката на условност по време на преговорния процес. Ангажирането с определен срок прави присъединяването във висока степен гарантирано дори реформите в страните кандидатки да не са осигурили необходимите условия за това. При тази ситуация вероятността от забавяне на реформения процес поради намаляване на реалността на заплахата от отлагане на членството се повишава.

Компромисното решение за приключване на преговорите - от Лаакен през декември 2001 г. - с десет държави не е базирано единствено върху изпълнението на условността, но и на влиянието на политически фактори (полският случай). Съмненията относно обективността при прилагането на условността подкопава нейната ефективност за страните от следващия кръг (България и Румъния).

Постигането на компромиси между държавите членки по трудните глави (енергетика, свободно движение на хора, обща селскостопанска политика, регионална политика), така че да бъдат формулирани общи позиции обуславя динамиката на преговорите по тези глави, което пък се отразява върху хода на целия преговорен процес. Това влияние е за сметка на понижаване на значението на принципа за

диференциация спрямо кандидатките. Приключването на преговорите по една глава зависи не само от напредъка в предприсъединителната подготовка на кандидатката, но и от намирането на компромис по общата позиция на страните членки.

Последният компромис в преговорния процес – от декември 2002, спрямо полския случай - който всъщност осигурява неговото успешно приключване, представя в концентриран вид характеристиките на предходните компромиси. Той не е базиран върху обективна логика, а върху политически аргументи – даването на предимство на кандидатка, което (предимство) не е следствие от прилагането на принципа за диференциация спрямо условността т.е. от висока оценка на предприсъединителната подготовка, а от едностранното прокаране на националните интереси на една ключова държава в ЕС.

*Третата част* на петата глава анализира резултатите от компромисните решения и води към следните изводи.

Сборът от компромиси между страните от ЕС осигурява ускореното приключване на процеса на разширяване и спазването на предвиденото от ЕС разписание. Този резултат допринася за повишаването на авторитета на Съюза в международен план. Той допринася и за реализацията на основната цел на разширяването – гарантиране на стабилността и сигурността в Източна Европа и следователно преодоляване на геополитическите рискове за страните от ЕС. Създадени са предпоставки за икономическо и политическо сближаване между СЦИЕ и старите членки на ЕС.

Същевременно компромисните стратегически решения по въпросите, колко, кои и кога - представляват поредният, последен епизод от последователното подкопаване на политиката на условност. Системното пренебрегване на принципа за диференциация по време на преговорите лишава тази политика от основен инструмент за натиск спрямо кандидатките и ограничава действието на условността, която иначе би трябвало да осигури ефективността на предприсъединителната подготовка. В резултат, Съюзът поема риска да приеме недостатъчно подготвени нови членки, въпреки че, политиката на условност е много взискателна спрямо кандидатките.

В този смисъл, успехът на непредвиденото ускоряване на процеса на разширяване, е пряко свързан с качеството на резултата. Казано с други думи, ускореното (преждевременно) приключване на Източното разширяване е директно свързано с риска от приемането на недостатъчно подготвени нови членки.

Десет години по-късно, измерването на политическите и икономическите ефекти от разширяването във висока степен не опровергава съмненията относно качеството на крайния резултат от процеса. Равносметката по отношение на промените в политиката и икономиката в новоприсъединилите се страни след десет години членство не е еднозначно положителна. Тя може да бъде обобщена по следния начин. Икономическите ефекти многократно надвишават политическите. Към новите държави се стичат значителни търговски и капиталови потоци. Макар, че новите държави отново са по-бедни от старите членки, както е било и преди 10 години, то разликата в икономическото благосъстояние е стеснена. За разлика от влиянието на ЕС по отношение на положителното икономическо развитие, което все пак може да бъде ясно илюстрирано, по отношение на политическата еволюция то е едва забележимо. Опитите да се ограничат корупцията и овладяването (олигархичното – б.а.) на държавата, подкопаващо политическата конкуренция, не са особено успешни. Нещо повече, политическите събития в Полша и в Унгария през 2017 г. онагледяват факта, че членството в ЕС не гарантира необратимост на демократичните процеси.

### **3. Общи изводи и предложения**

#### **1.3.Общи изводи**

Представените изследователски резултати дават основание да бъде направен извод, че динамиката на националните интереси е основно условие за реализацията на Източното разширяване на ЕС. Тя определя посоката, скоростта и съдържанието на процеса, а следователно и неговия характер.

Под натиска на външни геополитически обстоятелства, засягащи пряко тези интереси, така че отхвърлянето на Източното разширяване се оказва невъзможно, са предприети стъпки, които стимулират хода на процеса. Различната интерпретация на всяка от страните членки на начина по който са засегнати националните интереси, ги принуждава да търсят работещи компромиси, позволяващи преодоляването на тези различия, така че да осигурят изглеждащата невъзможна в началото на 90те реализация на Източното разширяване.

Постигането на балансиращи специфичните национални интереси компромиси, довежда до предприемането на поредица от стъпки определящи *посоката* на процеса на разширяване. Тези стъпки не следват предварително обмислена стратегия, а във висока степен зависят от възникването на стимулиращи външни обстоятелства, които обуславят динамика на националните интереси. Ето защо, те не са последователни –

отлагане на разширяването, стартиране на преговори с напредналите в предприсъединителна подготовка, стартиране на преговори с всички, приключване на процеса за ограничен брой напреднали, ускорено приключване на процеса за десет кандидати.

Предприемането на тези стъпки, обаче, създава непреодолима каскада, очертаваща отделни, но последователни фази, която поддържа *скоростта* на процеса на разширяване и в крайна сметка води към неговия ускорен завършек. Но скоростта на протичането и формалният завършек на Източното разширяване са пряко свързани с качеството на резултата от него.

Характерът на компромисните стъпки, оформили политиката на разширяването, отразяват съдържанието на компромисите между разнопосочните национални интереси на страните от ЕС и съответно предопределят *компромисния характер* на целия процес. Тези компромиси обуславят формата, съдържанието и приложението на инструментите на политиката на разширяване във всяка една от фазите на процеса – ЕСА, Бялата книга, условност, Партньорства за присъединяване - така че имат определящо въздействие и върху характера на европеизацията на СЦИЕ – тя също е компромисна. Това, обаче е цената за успешното завършване на процеса и съответно за решаването, макар и частично, на изходното противоречие – не е възможно Източното разширяване да бъде отхвърлено, но и не е възможно и да бъде реализирано като еднократен акт. Казано с други думи, непреодолимата реалност на националните интереси на страните от ЕС осигурява и реализирането на Източното разширяване, но едновременно с това предопределя и неговия незавършен характер – *акт* на присъединяване е осъществен, но без завършването на европеизацията на новоприсъединилите се да е станала *факт*.

От тази гледна точка, може да се твърди, че националните интереси на страните от ЕС представляват непреодолима, исторически обусловена реалност в европейския интеграционен процес, чието премълчаване или омаловажаване не допринася за анализа и решаването на проблемите на политиката на разширяване. В този смисъл, решения би трябвало да се търсят в ограничаване на негативните ефекти от компромисния характер на подхода на ЕС спрямо политиката на разширяване, с презумпцията, че нейното провеждане е базирано именно върху динамиката на националните интереси.

#### **1.4. Предложения**

Представените общи изводи от дисертационното изследване дават основание за предлагане на някои възможни решения за оптимизиране на процеса на разширяване на ЕС:

Първо, предприсъединителната подготовка би трябвало да предхожда преговорния процес и да приключва преди него, така че компромисите между държавите от ЕС във финалната фаза на разширяването да се отнасят само до договарянето на преходни периоди.

Второ, спрямо страните кандидатки да бъде прилаган строго диференциран подход както по отношение на предприсъединителната подготовка, така и спрямо преговорния процес.

Трето, да бъде реализирано предложеното от ЕП в резолюция от 26 октомври 2016 г. създаване на механизъм на ЕС за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права.

#### **4. Заключение**

Резултатите от проведеното в съответствие с целта и задачата на дисертационния труд изследване се свеждат до следните основни приноси.

Първо, въвеждане на нова изследователска перспектива спрямо процеса на Източно разширяване на ЕС, която дава възможност за преодоляване на традиционен дефицит в научната литература по този предмет, а именно – пренебрегване на влиянието на националните интереси на страните членки на ЕС спрямо процеса.

Второ, представяне на алтернативно на съществуващите до момента обяснения за незавършения социо-политически резултат от процеса на Източно разширяване на ЕС посредством реконструкция на процеса, която отчита реалността на националните интереси на страните членки на ЕС през ясно дефинирана концептуална рамка.

Трето, представяне на обосновани предложения за оптимизиране на процеса на Източно разширяване на ЕС. Тези предложения се вписват в настоящата политическа ситуация в ЕС, доколкото бъдещото присъединяването на страните от Западни Балкани във висока степен репродуцира сложността на задачата спрямо ефективното присъединяване на СЦИЕ, обаче при много по-голям брой страни членки на ЕС и съответно по-трудно балансиране на националните им интереси.