

## Актуални предизвикателства пред европейската политика за съседство

Мими Корнажева, Светлана Кирова

**Current Challenges to the European Neighbourhood Policy:** The paper discusses the European Neighbourhood Policy (ENP), which was introduced in 2004 to strengthen EU relations with neighbouring countries to the East and to the South. It explores two challenges to EU policy makers, **Arab Spring** to the South and **Russia's initiative for Eurasian Economic Union** to the East. It is argued, that the revised EU policy is a chance for EU to revitalize its image of democracy loving entity and of a leader of peaceful geopolitical transformations.

**Key words:** European Union, Neighbourhood Policy, Arab Spring, Eurasian Economic Union

### ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският съюз (ЕС) и 16-те държави, разположени в непосредствена близост до неговите външни граници, неизбежно пораждат взаимовлияния, които са еднакво значими от двете страни на рубежа. Затова още преди десетилетие ЕС започна да работи върху политика за трайно установяване на добросъседски отношения от взаимен интерес. От 2010 година обаче ЕС се изправи лице в лице със значими промени в съседство: Арабската пролет на юг и руската инициатива за създаване на Евразийски икономически съюз на изток. ЕС отговори на тези предизвикателства с преосмисляне на първоначалната си стратегия. Въз основа на официални документи на ЕС, научни статии и публикации в медиите настоящият доклад се фокусира върху ревизираната политика на ЕС за съседство и прави опит да анализира нейната динамика от 2010 г. насам.

### ПОЛИТИКА НА ЕС ЗА СЪСЕДСТВО

Създаването на Европейска политика за съседство (ЕПС) бе предложено от Европейската комисия (ЕК) през 2003 г. в контекста на голямото разширяване на Изток и новите външни граници на Европейския съюз. През 2004, когато разширяването на ЕС стана факт, бе даден и нейният официален старт.

Потребността от политика за съседство се аргументира на първо място с желанието да не се спуска желязна завеса между разширения ЕС и новите съседки, а да се отворят прозорци от възможности, основани на взаимен интерес. Интересите на ЕС са свързани с утвърждаване на демократични политически системи и либерализиране на икономиките в съседните страни. ЕС се нуждае от стабилни и предвидими съседи, които генерират мир, които не внасят престъпност, които не създават екологични проблеми, и които биха могли да допринесат за икономическата му и най-вече – за енергийната му сигурност. Съседите му пък се стремят към достъп до привлекателния европейски пазар с 4-те си свободи на движение - на стоки, услуги, капитали и хора.

Политиката на ЕС за съседство възникна главно на двустранна основа с всяка от 16-те държави - Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Молдова, Украйна, Алжир, Египет, Израел, Йордания, Ливан, Либия, Мароко, Окупирана палестинска територия, Сирия, Тунис. Тя обаче беше обогатена с инициативи за регионално и многостранно сътрудничество. *Източното партньорство* беше обявено през 2009 г., *Евросредиземноморското* – през 2008, а *Черноморската синергия* – през 2008. Дванадесет от горепосочените държави са активни партньори на ЕС и да подписали споразумения с план за действие по ЕПС. Алжир в момента води преговори, а Беларус, Либия и Сирия са извън повечето от формите на сътрудничество поради сложната вътрешнополитическа ситуация в тези страни. Фактически отношенията на ЕС с всяка от страните са уникални, доказателство за което са специфичните форми на взаимодействие, договорени в отделните планове за действие.

През 2002 г. президентът на Европейската комисия Романо Проди представи **целта на политиката** за съседство като създаване на „приятелски кръг“ около Европейския съюз от Мароко до Русия и Черно море<sup>29</sup>. В Европейската стратегия за сигурност пък, формулирана пак по това време, се говори за необходимостта от мерки спрямо съседите, които да насърчават формиране на „кръг от държави с добро управление.“<sup>30</sup>

Както е известно, политиката за съседство е различна от политиката за разширяване. Тя **не обещава бъдещо членство в ЕС, а привилегирани отношения**, основани на признаване на общи ценности – демокрация и права на човека, върховенство на закона и добро управление, пазарна икономика и устойчиво развитие. В рамките на привилегированите отношения съседните страни-бенефициенти, се възползват от сътрудничество в търговията, индустрията и защита на конкуренцията, земеделие и развитие на селските райони, промяна в климата и околна среда, енергийна сигурност, транспорт, наука и изследвания, образование, култура, младеж, заетост. От 2007 до 2013 година например, ЕС е инвестирал в тези отношения 12 млрд.евро по грантови схеми. Актуалният **финансов инструмент на ЕПС**, прилаган от 2007 г., е известен с наименованието *Инструмент на европейското съседство и партньорство* (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*). С него се финансира сътрудничеството с 16-те страни-съседки и с Русия, с която е подписан договор за партньорство. Този инструмент е иновативен с това, че:

- 90% от финансовите средства са заделени за двустранно сътрудничество;
- 10% са насочени към трансгранично сътрудничество, а 767 млн. евро от тях са за инициативата Neighbourhood Investment Facility, предназначена за потребности от инвестиции в инфраструктура, свързана с транспорт, енергетика, околна среда и социални заведения – болници и училища.
- Прилага се паралелно с новия инструмент за Ядрена сигурност.

Значимостта на ЕПС се свързва и с други данни - през 2011 г. търговският взаимообмен възлиза на 230 млрд. евро, само през 2012 са издадени 3.2 милиона шенгенски визи<sup>31</sup>.

Подчертавайки до тук отликата на ЕПС от тази за разширяването на ЕС, не можем да не посочим и приликата с нея. ЕПС е подобна на политиката за разширяване, що се отнася до прилагане на **принципа за кондиционалност** спрямо съседните страни, а именно – те трябва да изпълнят условия и да извършат реформи, доказвайки лоялността си към общите ценности, за да получат достъп до финансовия инструмент на приоритизираното сътрудничество с ЕС. Този принцип беше изпробван чрез политиката за разширяване и неговата ефективност беше очевидна. При политиката за съседство обаче тъкмо тук се крие големият риск – възниква основателният въпрос **как този принцип да работи ефективно при отсъствието на основния стимул – бъдещо членство в ЕС**. Отговорът на този въпрос е еднозначен – оказа се, че въздействието му за промяна в различните страни-съседки е различно. Вместо да се демократизират под егидата на демократичния съсед Европейски съюз, съседни страни изпаднаха във вътрешно-политически кризи и граждански войни. Други пък се поддават на натиск да променят външнополитическата и външноикономическата си ориентация към Европейския

<sup>29</sup>Вж. Romano Prodi (2002), "A Wider Europe - A Proximity Policy as the Key to Stability", Sixth ECSA-World Conference, "Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU", Brussels, 5-6 December 2002.

<sup>30</sup>Вж. European Security Strategy, p.8. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

<sup>31</sup>Вж. European Neighbourhood Policy (ENP) Overview. [http://eeas.europa.eu/enp/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm), visited 13.10.2013

съюз. Трети избират курс на все по-тясно сближаване с Европейския съюз. Тази многообразна картина на съседството беше ясен знак, че политиката спрямо него се нуждае от ревизия.

### КОНТЕКСТ НА РЕВИЗИРАНАТА ЕПС

През 2010 г. Европейският съюз ревизира политиката си за съседство. Това се случи в **сложен вътрешнополитически и външнополитически контекст за ЕС**.

**На първо място** – през 2009 г. влезе в сила Лисабонският договор, който сложи на нови по-здрави основи външната политика на ЕС, част от която е политиката за съседство. Беше създаден дипломатически корпус на ЕС, наречен Европейска служба за външно действие, от който се очаква да анализира най-важния въпрос на всяка външна политика – въпросът за „приятелите“ и „враговете“. Това означава безспорно откриване на перспектива за по-голямо „политизиране“ на политиката за съседство – чрез тази служба Европейския съюз все повече ще търси отговора на въпроса кои съседни страни са по-склонни да проявяват проактивна лоялност в сравнение с други по-малко заинтересувани от сближаване на отношенията. Оттук произтича и тенденцията към все по-голяма **диференциация в отношенията със съседите**, за която има вече редица индикации.

**Второ**, през 2010 г. от Тунис започнаха политическите турбуленции в арабския свят, станали известни като **Арабска пролет**. Както отбелязва българският експерт по международни отношения Владимир Чуков, избухналото народно недоволство в Тунис в края на 2010 г. положи началото на нова епоха в този „замръзнал“ десетилетия за всякакви промени и реформи арабски свят.<sup>32</sup> Разпространението на тези вълнения в много съседни държави (spill-over) постави на изпитание не само възможностите на ЕС да реагира на хуманитарни кризи, но и наложи цялостното ревизиране на неговата политика към страните от Южното Средиземноморие в средносрочен и дългосрочен план [8, стр.1]. Широко споделяно е мнението, че ЕС не очакваше мащабни протести за смяна на управляващите режими в тези страни и не беше подготвен да реагира на тях. Според проф. Питър Бърнел от Университета в Уорик демократичните вълнения в арабския свят се случиха въпреки грешките на ЕС за подпомагането на демокрацията там [1]. Както обаче показаха революциите, няма общество в света, което да не е податливо на натиск за промяна отвътре. Като най-голяма грешка на ЕС може да се открие неприлагането на основополагащия принцип на ЕПС – кондиционалността, според който страните-съседки могат да получат икономически и други привилегии от Съюза само при изпълнението на политически реформи за демократизация и права на човека. Според българския анализатор Валентин Катранджиев преди арабската пролет ЕС дори подкрепя авторитарните режими в тези страни, защото те се предпочитат пред религиозно-екстремистките, за които ЕС подозира, че могат да дойдат на власт [7, с. 212]. Причините за negliжирането на демократичните реформи могат да се търсят и в поставянето на по-преден план на стратегическите енергийни и търговски интереси на ЕС в региона – ЕС е най-важният търговски партньор за южносредиземноморските страни, а търговският му баланс е положителен [5, стр. 26]. Страни като Либия и особено Алжир – третият най-голям доставчик на енергия за ЕС, са от важно значение за неговата енергийна сигурност. Няколко месеца след началото на арабската пролет самият ЕС призна, че „скорошните събития и резултатите от преразглеждането (на ЕПС) показват, че подкрепата на ЕС за политическите реформи в страните-съседки е била с ограничени резултати“ [4, стр.1].

**Трето**, през 2010 г. Русия, Беларус и Казахстан основаха митнически съюз, а през 2012 обявиха, че **Евразийският икономически съюз** трябва да стане факт през 2015 г. Това събитие е част от надпреварата между ЕС и Русия за привличане

<sup>32</sup>Вж. Чуков, Вл. Политическият ислям и арабската пролет. , с. 1  
<http://bdi.mfa.government.bg/bg/papers/Politicheskiat%20islam%20i%20arabskata%20prolet.pdf>

на източноевропейските държави, които по време на Студената война бяха в сферата на влияние на Москва. Европейският съюз предлага на източните си съседи достъп до големия си и платежоспособен пазар, както и облекчен визов режим за гражданите. Отношенията на ЕС и Украйна например са в много напреднала фаза. През ноември тази година във Вилнюс предстои среща на върха по Източното партньорство, на която се очаква ЕС и Украйна – втората по големина европейска държава, да подпишат Споразумение за асоцииране и създаване на Зона за всеобхватна свободна търговия (Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area), както и да поставят началото на подобен процес с Молдова и Грузия. Водени са преговори с Армения и Азербайджан.

Реакцията на руските власти е еднозначна – те оказват натиск върху бившите социалистически страни да направят избор в полза на бъдещия Евразийски икономически съюз. Украйна например е открито заплашвана с блокиране на руския пазар за украински стоки. Добре известно е, че Армения беше приключила техническата подготовка и подписването на Споразумение за асоцииране с ЕС трябваше да се състои през ноември тази година. Макар да е профитирала от 2009 г. по програмата на ЕС за източното партньорство, тази страна очевидно не устоя на силния натиск на Москва. На 3 септември тази година медиите съобщиха за среща на Владимир Путин с президента Серж Саркисян. Няколко дни след нея той заяви, че Армения ще се присъедини към водения от Русия митнически съюз. Това решение беше обосновано с националния интерес на Армения и с аргументи, които най-вероятно са ехо от преговорите с президента Путин: Армения е член на Организацията за колективна сигурност, военен съюз, оглавяван от Русия, когато си част от система за военна сигурност, не е възможно и не е ефективно да се изолираш от други обвързаности като общо икономическо пространство. Според арменския наблюдател Акопян, днес в Русия политическият имидж на Саркисян е подобен на този на Саакашвили, а пък арменците са наричани предатели. Това, което могат да очакват, е силно свиване на експорта си, както се случи с търговските бариери пред грузинските вина и минерална вода.<sup>33</sup> Решението на Саркисян обаче има и друг контекст - няколко дни преди това Путин беше подписал оръжеен договор за 3 млрд. евро с Азербайджан, подклаждайки страховете у арменците, че ще загубят подкрепата на Москва в конфликта за Нагорно Карабах.

ЕС не може да очаква напредък по пътя за асоциирано споразумение на Азербайджан. Страната не дава индикации за интерес към свободна търговия с ЕС. След края на Студената война тя откри перспективата за независимост и разви силна идентичност, която се основава на потенциала на енергийните ѝ ресурси и на балансираната ѝ външна политика. Столицата Баку днес сравняват с Дубай заради демонстрирани чрез новото строителство самочувствие и самоувереност.

Президентът на Грузия Саакашвили заяви пред Общото събрание на ООН през септември тази година, че пост-съветските страни, които се стремят към по-тясно сътрудничество с ЕС, са подложени на тормоз от Русия. Армения е притисната в ъгъла, Молдова е блокирана, Украйна е под атака, Азербайджан е обект на натиск, а Грузия е окупирана. Общественото мнение в тези страни обаче не е така еднозначно. Най-голямо е одобрението за Евразийския икономически съюз в Узбекистан – 77%, Таджикистан – 75%, в Киргистан – 72% и в Армения – 67%. Интересен факт е, че подкрепата на грузинските граждани също е висока – 67%. В Украйна 50% са за, а в Молдова – 54%. В тези две страни обаче негативното

<sup>33</sup>Вж. ArtakAkopyan, "Sudba Serja Sargsyana budet otlichatsya ot sudbi Mixaila Saakashvili" (August 7, 2013) <http://inosmi.ru/sngbaltia/20130807/211670934.html>

отношение към Евразийския съюз за една година е нараснало съответно от 7 до 24% в Молдова и от 5 до 28 % в Украйна.<sup>34</sup>

Очевидно залогът в тази геополитическа игра е твърде голям за Русия. Ясно е, че присъединяването към Евразийския икономически съюз на Грузия или Азербайджан означава край на европейското проникване в Централна Азия. Огромният натискът на Русия днес може да се обясни с тежко преживяната загуба на влияние върху 12 страни след последното разширяването на ЕС. През 2005 г. Путин заяви, че разпадането на Съветския съюз е най-голямата геополитическа катастрофа на 20 век. Десет години по-късно той търси реабилитация чрез създаването през 2015 г. на Евразийски икономически съюз.

### ОСОБЕНОСТИ НА АКТУАЛНАТА ЕПС

С казаното до тук приведохме доказателства за нееднозначни отношения на някои съседни страни към ЕС въпреки извлечените досега ползи от политиката за съседство. Тъкмо затова диференциацията е заложена в ревизираната ЕПС чрез въвеждане на **принципа „повече за повече“**. Официалното преразглеждане на ЕПС бе публикувано през май 2011 г. В документа „Нов отговор на променящо се съседство“ ЕС се ангажира да предостави повече на тези страни, в които напредъкът на реформите е по-голям и по-бърз. Иновацията представлява и **въвеждането на наказателни мерки** – спиране на помощта в случай, че се нарушават човешките права и демократичните стандарти, но без да се засяга помощта за гражданското общество. Декларира се ангажимент за създаване на специална фондация „Европейски тръст за демокрация“ (European Endowment for Democracy), която да работи с гражданските структури, включително с политическите партии, нерегистрираните НПО и синдикатите, както и специален източник на финансиране на гражданските организации (CivilSocietyFacility). Изключително важно е, че ревизираната ЕПС дефинира критериите за демокрация и подкрепата на ЕС се обвързва на първо място с напредъка по тези критерии [4]. Не на последно място в документа присъстват идеите за т.нар 3М, необходими за развитието на страните-съседки – пазар, мобилност и пари (money, mobility, market) [6]. Допълнителните средства, които ЕС отпуска за неотложните нужди на страните, включени в ЕПС са в размер на над 1,2 милиарда евро.

В съвместния документ на Европейската комисия (ЕК) и Върховния представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката за сигурност „Партньорство за демокрация и споделен просперитет с Южното Средиземноморие“, публикуван преди официалната ревизия на ЕПС, се подчертава, че въпреки трудностите ЕС не трябва да бъде пасивен зрител в региона и „трябва да направи ясна и стратегически избор да подкрепи стремежа към принципите и ценностите, на които държи“ [3, с.2]. В този документ за първи път официално се декларира, че подходът на ЕС към региона трябва да бъде преразгледан и основан на принципа на повече диференциация - **тези държави, които извършват по-дълбоки и бързи реформи, да могат да се възползват от по-голяма подкрепа от ЕС**. Документът постави ангажимента към честни и свободни избори като първото условие за сключване на партньорство с ЕС като по този начин даде гаранции, че няма да се подпомагат недемократично избрани режими, каквато беше практиката до момента. Съюзът преразглежда и **подхода си към гражданското общество в региона**. Преди вълната от протести ЕПС беше в основата си междудържавна политика, върху която неправителствените организации (НПО) и организациите на гражданското общество (ОГО) имаха ограничени възможности да влияят. В контекста на натиск отдолу за демократични реформи в арабския свят, ЕС декларира, че ще увеличи максимално помощта си за тези организации и ще работи за повишаване на техния капацитет за

<sup>34</sup>Вж. Potential member states demonstrate high level of public support for joining the Customs Union [http://www.eabr.org/e/press\\_center/press-releases/index.php?id\\_4=32383](http://www.eabr.org/e/press_center/press-releases/index.php?id_4=32383), visited on 13.10.2013

мониторинг на реформите и участие в политическите обсъждания между ЕС и партньорското правителство.

Освен върху подпомагане на демокрацията, акцент се постави и върху **справянето с предизвикателствата на мобилността** и насърчаването на приобщаващо икономическо развитие. На страните от Южното Средиземноморие например бе предложено партньорство за мобилност, което би улеснило пътуванията на определени категории хора (студенти, научни работници, бизнесмени, сезонни работници) до страните в ЕС в замяна на подобряване на техния капацитет за граничен и миграционен контрол, както и за предоставяне на убежище. Облекчаването на визовия режим с ЕС е много атрактивно за страните-съседки, които лобират за това от десетилетия. Поради своята привлекателност то представлява и силен лост за влияние върху реформите в тези държави от страна на ЕС. Не на последно място чрез предлаганото партньорство в областта на мобилността ЕС се опитва да повлияе положително в дългосрочен план на проблем, добил голямо значение за неговата сигурност – нелегалната имиграция и бежанските потоци от този регион.

Отчитайки, че протестите в няколко южносредиземноморски държави са свързани с тежки икономически проблеми, ЕС поема ангажимент за **подпомагане на икономическото развитие на тези страни** чрез предоставянето на експертна помощ, увеличаване на кредитирането от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), евентуално разширяване на мандата на Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Оценката за ревизираната ЕПС не е еднозначна. На пръв поглед политиката предлага нов подход в основата, на който е поставен ангажиментът към демократичните ценности и възнаграждаването на страните-съседки при изпълнението на реформи. Наградите за по-добре представящите се страни са по-атрактивни и включват допълнителни финансови средства. Но както отбелязват редица анализатори това не е напълно нов подход, тъй като от самото си създаване ЕПС е основана на принципа на кондиционалност [9].

Имайки предвид затрудненията, които ЕС има при изпълнение на поетите задължения, отговор дали ЕПС ще е по-ефективна след ревизията може да бъде даден само при прилагане в действителност на ангажимента за повече подкрепа в замяна на повече и по-дълбоки реформи в дългосрочен план. Нужно е да се отбележи, че поради собствените си затруднения, дължащи се на финансовата криза, ЕС не е в силна позиция да отпуска големи средства на страните-съседки [1]. Всъщност, макар ЕС да увеличава подкрепата си за тях с над 1 милиард евро, тези средства далеч не са достатъчни за подпомагането дори само на една страна – най-голямата и изпаднала в най-тежко икономическо положение Египет. В допълнение средствата, отпуснати за подпомагане на гражданското общество чрез Европейския тръст за демокрация, се оценяват като незначителни [ibid].

Не на последно място, успехът на ЕПС зависи и от действията на другите международни актьори в региона. В статия на Обсерваторията за Евро-средиземноморски политики се твърди, че в реформираната ЕПС Европейския съюз продължава да игнорира присъствието както на партньора си САЩ, така и на все по-активните играчи в Средиземноморието – Турция и Китай [10]. По този начин Съюзът изпуска възможността да действа в синергия или да противодейства на онези (Саудитска Арабия, Китай), чиито интереси далеч не са свързани с подпомагане на демокрацията в региона.

Основният извод, който можем да направим обаче, е че Европейският съюз направи стратегически ход - ревизира политиката си за съседство в посока на по-строги условия за демократични реформи, по-силно обвързване с гражданското

общество и по-атрактивна икономическа подкрепа в замяна на доказателства за промяна. Новата рамка на тази политика е шанс за Съюза да възвърне легитимността си на световна сила, привлекателна с ценностите, които отстоява, и лидираща процеси на геополитическа трансформация, без да прибегва до средствата на насилието и войната.

#### ЛИТЕРАТУРА

[1] Burnell, P., Democracy Support Perspectives and the Arab Awakening. Lecture given at the ENP PhD Summer School. Natolin: College of Europe, 09.07.2013.

[2] Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Brussels: COM (2003) 104 Final, 11.03.2003.

[3] Европейска комисия, Върховен представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката за сигурност. Партньорство за демокрация и споделен просперитет с Южното Средиземноморие. Брюксел: COM(2011) 200 окончателен, 8.3.2011 г.

[4] European Commission, European External Action Service. A New Response to a Changing Neighbourhood: A Review of European Neighbourhood Policy. Brussels: COM (2011) 303, 25.05.2011.

[5] European Commission, High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012 Statistical Annex. Brussels: SWD(2013) 87 final, 20.3.2013.

[6] European Union. Remarks by EU High Representative Catherine Ashton on "The EU Response to the Arab Spring". Brussels: A 276/11, 12.07.2011.

[7] Катранджиев, В., Външната политика на Европейския Съюз. Военно издателство, 2011.

[8] Latek, M., European Neighbourhood Policy Review. Addressing Changes in North African Partner Countries. Brussels: Library of the European Parliament, 18.03.2011.

[9] Stroetges, F., A Review of the New European Neighbourhood Policy. E-International Relations. Извлечено на 30.07.2013, от <http://www.e-ir.info/2013/04/22/a-review-of-the-new-european-neighbourhood-policy/>.

[10] Tocci, N., The European Union and the Arab Spring: A (Missed?) Opportunity to Revamp the European Neighbourhood Policy. Observatory for Euro-Mediterranean Policies, 44. 06/2011.

#### За контакти:

Доц. д-р Мими Корнажева, Катедра "Европеистика", Русенски университет "Ангел Кънчев", тел.: 082 825 667, e-mail: mkornazheva@uni-ruse.bg

Светлана Кирова, Катедра "Европеистика", Русенски университет "Ангел Кънчев", тел.: 0886 53 00 25, e-mail: skirova@uni-ruse.bg

**Докладът е рецензиран.**