

You have downloaded a document from



The Central and Eastern European Online Library

The joined archive of hundreds of Central-, East- and South-East-European publishers,
research institutes, and various content providers

Source: Научни трудове на УНСС

Research Papers of UNWE

Location: Bulgaria

Author(s): Monika Panayotova

Title: Политиката за разширяване на Европейския съюз - настояще и бъдеще в контекста на войната в Украйна 2022

The Enlargement Policy of the European Union – Its Present and Future in the Context of the War in Ukraine 2022

Issue: 1/2023

Citation style: Monika Panayotova. "Политиката за разширяване на Европейския съюз - настояще и бъдеще в контекста на войната в Украйна 2022". Научни трудове на УНСС 1:161-188.

<https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1116980>

ПОЛИТИКАТА ЗА РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ - НАСТОЯЩЕ И БЪДЕЩЕ В КОНТЕКСТА НА ВОЙНАТА В УКРАИНА 2022

Моника Панайотова¹
e-mail: monika.panayotova@unwe.bg

Резюме

Целта на разработката е да разгледа настоящето и бъдещето на политиката за разширяване на Европейския съюз, в контекста на комплексните реалности, свързани с войната в Украйна и новите инициативи и концептуални идеи на ЕС относно Стратегията за разширяването от 2018 г., новата методология за присъединяване от 2020 г., концепциите за поетапно интегриране към ЕС с преходната клауза за консолидиране, за Европейска политическа общност и нов Европейски конвент. За целите на изследването са използвани различни методи на анализ. Сред тях са: иновативен подход за „мислене чрез портфолио“, разкриващ степента на новаторски дух на ЕС за създаване на нови траектории на взаимодействие със страните от Западните Балкани и Източното партньорство, и поставящ акцент върху важността от намаляване на риска така, че горепосочените инициативи да бъдат припознати като възможност, а не препятствие за европейската перспектива; експериментално използване на изкуствен интелект от научно-изследователската лаборатория „ОренAI“ при разработката на потенциални сценарии за бъдещето на политиката за разширяване в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план.

Студията има своята добавена стойност с оглед на предстоящите европейски избори през 2024 г., нарастващите геополитически стремежи на Русия и Китай в източна и югоизточна Европа, необходимостта от подготовка както на ЕС, така и на страните кандидати за бъдещи разширявания и за предизвикателствата на утрешния ден.

Ключови думи: разширяване, ЕС, сценарии, стратегии, изкуствен интелект, война, Украйна, Западни Балкани

JEL: O52, D78, F50

Увод

Настоящата студия има за цел да постави във фокуса на внимание настоящето и бъдещето на политиката за разширяване на Европейския съюз (ЕС).

¹ Асистент, доктор, катедра „Международни отношения“, факултет „Международна икономика и политика“, УНСС, ORCID: 0000-0003-3370-965X

Разработката попада в темпоралния обхват от 2018 г. до 2022 г. и разглежда новия контекст, в който се намира Съюзът с оглед на: стратегическата му визия за надеждна европейска перспектива от 2018 г., новата методология от 2020 г. и концепцията за поетапно присъединяване към ЕС, войната в Украйна от февруари 2022 г., инициативите за Европейска политическа общност (ЕПО) и нов Европейски конвент.

За целите на студията са прилагани методи на анализ и синтез на първични и вторични източници на информация, обобщение, индукция и дедукция и вторичен анализ на данни. За анализирането на настоящето и бъдещето на политиката на разширяване е приложен иновативен подход за „мислене чрез портфолио“, както и експериментално е използван изкуствен интелект (ИИ), предоставен от научно-изследователската лаборатория „OpenAI“.

Темата за актуален и ориентиран към бъдещето анализ на европейската политика за разширяването е изключително навременна, тъй като:

- краят на настоящия мандат на европейските институции постепенно настъпва заедно с обратното броене за европейските избори през 2024 г.;
- първото паневропейско упражнение по съвещателна демокрация, наречено „Конференция за бъдещето на Европа“ приключва през 2022 г. и ангажира вземащите решение в ЕС с високи очаквания на европейските граждани за реформи в Съюза;
- войната в Украйна и появата на нови инициативи води до необходимостта от прочит през нова призма на европейската перспектива на Западните Балкани и страните от така нареченото Източно партньорство;
- нарастващият геополитически стремеж за влияние на Русия и Китай в Европа, и в частност, в региона на Западните Балкани е все по-осезаем, а същевременно Съюзът желае да запази своята трансформативна сила и ниво на амбиция да бъде глобален актьор;
- както самият Съюз, така и страните кандидати следва да се подготвят за бъдещи разширявания и за утрешния ден, по начин, по който да могат да функционират пълноценно и да намират общи решения на комплексните предизвикателства.

Очакваните резултати от изследването са: 1) да разгледа политиката за разширяване на ЕС – от активното ѝ завръщане в европейския дневен ред през 2018 г. до настъпилите промени в резултат на руската инвазия от февруари 2022 г., довели до бързото излизане на Украйна и Молдова от обхвата на политиката на съседство и поемането им по пътя на европейската перспектива; 2) да разгледа новите инициативи и концептуални идеи на ЕС, свързани със Стратегията за разширяването от 2018 г., новата методология за присъединяване от 2020 г., концепциите за поетапно интегриране към ЕС с преходната клауза за консолидиране, за Европейска политическа общ-

Политиката за разширяване на Европейския съюз – настояще и бъдеще в контекста ...

ност и нов Европейски конвент, използвайки харвардския подход „мислене чрез портфолио“, който представя степента на новаторски дух и склонност към поемане на риск в дадена организация; 3) да разработи потенциални сценарии (без претенция за изчерпателност) в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план пред политиката за разширяване, използвайки като отправна точка инструмент от технологиите на бъдещето и след това давайки гледната точка на автора.

Разработката е предназначена за специалисти и студенти по европейските въпроси, политическите науки и международните отношения, за практики в публичната сфера и отговорни за политиките, изследователи в неправителствения сектор, както и за всички европейски граждани, които имат интерес по темата за настоящето и бъдещето разширяване на Европейския съюз.

Политика за разширяване на ЕС – настояще и бъдеще

Разработката разглежда политиката на разширяване на Европейския съюз както през призмата на настоящето, така и на бъдещето. Последните четири години въпросите за европейската перспектива, на Западните Балкани и страни от т. нар. Източно партньорство, възвръщат своето място в дневния ред на Съюза. Период, в който се формира стратегическата визия за надеждна перспектива за присъединяване и се демонстрира политическа воля както на ниво ЕС, така и от държавите кандидати за напредък и реформи. Същевременно период, в който се очертават някои нюанси, свързани с важността за напредъка в преговорния процес на: двустранните добросъседски взаимоотношения, на темите за върховенството на правото и споделянето на общи позиции, свързани с външна политика и политика за сигурност на ЕС. Появата на събития тип „черен лебед“ като пандемията от COVID-19, инвазията на Русия в Украйна от 24 февруари 2022 г., допълнително допринасят за динамиката в процесите за европейска интеграция.

Настоящата студия се стреми да разгледа новия контекст, в който се намира ЕС и неговата политика за разширяване с оглед на: стратегическата му визия от 2018 г., новата методология от 2020 г. и концепцията за поетапно присъединяване към Съюза, войната в Украйна, инициативите за Европейска политическа общност (ЕПО) и нов Европейски конвент.

Чрез иновативен подход „мислене чрез портфолио“, адаптиран за нуждите на изследването, ще бъдат разгледани новите стратегически документи и концептуални идеи, свързани с настоящето на политиката на Европейския съюз за разширяване. След това в контекста на нейното бъдеще чрез експерименталното използване на изкуствен интелект ще бъдат разработени потенциални сценарии в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план.

Настояще на политиката за разширяване на ЕС

Политиката за разширяване на Европейския съюз е един от неговите най-успешни външнополитически инструменти, водещ до положителна трансформация в страните в Европа, както и до по-голяма стабилност на Стария континент. Тя е основана на заслугите, ориентирана към резултатите и фокусирана върху изпълнението на ясно установени критерии за присъединяване към ЕС.

След присъединяването на Хърватия през 2013 г. политиката за разширяване на Съюза продължава да бъде насочена към Западните Балкани. Тяхната европейска перспектива се превръща в експлицитен приоритет в навечерието и по време на първото българско председателство на Съвета на ЕС през 2018 г. До руската инвазия от февруари 2022 г., Украйна, Молдова и Грузия са част от Източното партньорство на ЕС, което е специфично източно измерение на европейската политика за съседство (ЕПС).

Войната в Украйна показва как определени събития се превръщат в катализатор на дадени геополитически и геостратегически промени и водят до вземане на „ad hoc“ решения, включително по отношение на отделните политики на ЕС. Нападението на Русия води до бързото излизане на Киев и Кишинев от обхвата на политиката на съседство и преминаването им към политиката на разширяване. Становището на Европейската комисия, подкрепено от Съвета през юни 2022 г. за даване на статут на кандидати за членство, е формирано в условията на нова конюнктура, в ситуацията на промяна на европейската архитектура за сигурност.

От една страна, бе важно да се изрази силна подкрепа за Украйна и да ѝ се даде надежда от Европейския съюз. Затова европейските граждани стават свидетели как за първи път в историята си ЕС отпуска военна помощ на трета страна чрез Европейския механизъм за подкрепа на мира и приема безпрецедентен пакет от санкции (финансови, хуманитарни, военни) както по отношение на скоростта, така и на обхвата.

От друга страна, когато говорим за членство в ЕС е важно да бъде отбелязано, че за да е ефективен процесът и за държавата кандидат и за Съюза следва и двете страни да са подготвени, за да може процесът да функционира ефективно. Това предполага както Украйна или всяка друга от страните кандидати да хармонизира на 100% законодателството и да изпълни Копенхагенските критерии за членство (свързани със стабилност на институциите, функционираща пазарна икономика и способност за изпълнение на задълженията на членството), така и ЕС да укрепи своя капацитет за разширяване, което според някои представители на ЕП, ЕК и Съвета – преминава включително и през промяна на действащите договори.

Политиката за разширяване на Европейския съюз – настояще и бъдеще в контекста ...

В тази връзка вратите на ЕС са и следва да останат отворени за страните от Западните Балкани и Източното партньорство, но без да се създават нереалистични очаквания за бързо преминаване поради „форсмажорни“ ситуации. Присъединяването не е акт само на фактическо подписване на договор, а дългосрочен процес на интеграция, за да може Съюзът и всяка страна да бъдат напълно функциониращи и да се радват на стабилност и развитие.

В темпоралния обхват на настоящото изследване от 2018 г. до 2022 г. се появяват няколко инициативи и концепции, имащи своето отражение както върху настоящето, така и върху бъдещето на политиката за разширяване. Първо, те ще бъдат представени от гледна точка на своята съдържателна част, а след това ще бъдат поставени в двуизмерна матрица с цел прилагане на подхода „мислене чрез портфолио“.

Стратегия за разширяването от 2018г. и Нова методология за разширяването 2020 г.

➤ Стратегия за разширяването от 2018 г.

В началото на мандата на Европейската Комисия „Юнкер“ (2014 – 2019) бе заявено, че в петгодишния период разширяване на ЕС няма да бъде реализирано, тъй като Съюзът приоритетно следва да преодолее последиците от кризите - световната икономическа и последвалата я миграционна вълна от Северна Африка и Близкия Изток.

В своята реч за състоянието на Съюза от 13 септември 2017 г., председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер, заявява: „Ако искаме в съседните региони да има по-голяма стабилност, трябва също така да запазим надеждна перспективата за разширяване за държавите от Западните Балкани. Ясно е, че по време на мандата на тази Комисия и този Парламент няма да има ново разширяване – няма готови кандидати. След години обаче Европейският съюз ще включва повече от 27 държави. За страните кандидати принципите на правовата държава, правосъдието и основните права трябва да са първостепенен приоритет по време на преговорите“ (European Commission, 2017).

Това, което обаче успява да постигне този състав на ЕК е да разработи през февруари 2018 г. нова стратегия за „Надеждна перспектива за разширяване и засилен ангажимент на ЕС към тях“. Стратегията е с инклузивен характер за шестте държави от Западните Балкани и очертава ориентиран времеви мотивационен хоризонт за Сърбия и Черна гора (като най-напреднали в преговорния процес) за 2025 г., без да лишава нито една от останалите кандидати от възможността да навакса закъснение или да изпреварва други.

От една страна, Стратегията потвърждава европейската перспектива за всички партньори от Западните Балкани, основана на собствените заслуги и на справедливи и ясни критерии. От друга страна, тя предвижда сериозен ангажимент на ЕС към региона и подкрепа за него.

Шестте водещи стратегически инициативи са за: 1) укрепване на върховенството на закона; 2) засилване на ангажимента в областта на сигурността и миграцията; 3) засилване на подкрепата за социално-икономическото развитие; 4) увеличаване на свързаността; 5) програма в областта на цифровите технологии за Западните Балкани и 6) подкрепа на помирението и добросъседските отношения (European Commission, 2018).

Ангажираността на ЕС и дадената надеждна перспектива за разширяване на Западните Балкани е свързана с износа на стабилност, за да може да се предотврати рискът от внос на нестабилност в бъдеще.

Българското председателство на Съвета на ЕС 2018 г. ще остане запомнено в историята на разширяването със своя специфичен приоритет – Европейска перспектива и свързаност на Западните Балкани. 11 години след своето присъединяване в рамките на така наречената „пета вълна“, в качеството си на Ротационен председател, България успява да постигне следните три неща: 1) подписването на Софийска декларация – първата от петнайсет години, след Солунската от 2003 г., в която европейските лидери и техните колеги от Западните Балкани потвърждават взаимното разбиране, че регионът е интегрална част от Европа и има ясна европейска перспектива; 2) Софийски дневен ред за транспортна, инфраструктурна, енергийна и дигитална свързаност в следващите 10-15 години; 3) първите след прекъсване от две години и половина – Заклучения на Съвета по разширяване, предвиждащи преговорите с Република Македония и Албания да започнат през юни 2019 г. при условие, че двете страни продължат с реформите във върховенството на закона, публичната администрация и че бъдат изпълнени предвидените в държавите членки парламентарни процедури.

През следващите години перспективата на страните от Западните Балкани за европейско бъдеще е подкрепена на срещите на върха в Загреб през 2020 г., в Бърдо през 2021 г. и Брюксел през 2022 г.

➤ **Нова методология за разширяването 2020 г.**

В началото на 2020 г. Европейската комисия представя Нова методология на преговорния процес със страните кандидатки, която да отговаря на заложеното ниво на амбиция в Стратегията за надеждна перспектива за разширяване.

Новата методология съдържа четири основни елемента: 1) възстановяване на доверието в процеса на разширяване, 2) по-силна политическа насо-

Политиката за разширяване на Европейския съюз – настояще и бъдеще в контекста ...

ченост и динамика на процеса; 3) предвидимост на процеса; 4) обратимост на процеса (European Commission, 2020).

Първият елемент означава двупосочност, при която ЕС следва да поднови своите ангажименти, а държавите кандидатки следва да изпълнят съответните изисквания и да извършат необходимите реформи, за които са поели ангажимент в преговорния процес.

Вторият елемент поставя акцент върху виждането, че разширяването е политически процес и следва да остане такъв, фокусиран върху основни сектори от политическия диалог. За целта преговорните глави са организирани в тематични клъстери, даващи възможност да се идентифицират приоритетните важни реформи във всяка област и да се поемат политически ангажименти на по-високо ниво.

Шестте клъстера са: 1) Основни теми, 2) Вътрешен пазар, 3) Конкурентоспособност и приобщаващ растеж, 4) Зелена програма и устойчива свързаност, 5) Ресурси, селско стопанство и сближаване, 6) Външни отношения. Клъстер „Основни теми“, в който една от ключовите теми е върховенството на правото, заема централно място в преговорите за присъединяване, тъй като те ще започват с него в самото начало и ще приключат последни. Напредъкът по този клъстер ще предопределя цялостното темпо на преговорите по останалите пет. Третият елемент на методологията цели по-голяма предвидимост на процеса, като ЕК даде по-голяма яснота какво се очаква от кандидатите през различните етапи, какви положителни и отрицателни последици би имало в случай на напредък или липса на такъв в провежданите реформи. Четвъртият се отнася до т. нар. „обратимост на процеса“, свързана с използването на „обратно квалифицирано мнозинство“. Това е нов предизвикателен момент, даващ опция за връщане стъпка назад в процеса, в случай, че дадена страна кандидат се отклони в преговорния процес.

Нови инициативи – Поетапно присъединяване към ЕС, Европейска политическа общност, Нов Европейски конвент

➤ Поетапно присъединяване към ЕС с фаза на консолидиране

Поетапното присъединяване към ЕС с фаза на консолидиране е концепция, водеща до надграждане на новата методология за разширяване от 2020 г. и до нов подход спрямо страните от Западните Балкани, предлаган от държави членки на ЕС като Франция и автори като почетния генерален директор към Европейската комисия Pierre Mirel и Milena Lazarevic, програмен директор на Центъра за Европейска политика (Lazarević, 2018).

Концептуалната идея се появява в резултат от стремежа за търсене на баланс между очакванията на държавите от региона за членство в ЕС и

желанието на Европейския съюз да запази подкрепата си за европейската им перспектива без да прави компромис с изпълнението на критериите от Копенхаген, ценностите и стабилността на Съюза. Дневният ред на Съюза е дневен ред на реформи, дневен ред на трансформация на икономиката, обществото и начина на функциониране на държавите, което изисква време не само за тяхното провеждане, но и за установяване на трайни и дългосрочни необратими резултати. Този неопределен период от време създава обаче предпоставки за „умора“ от разширяването както в кандидатите за членство, така и в самите държави членки на ЕС, които паралелно се изправят пред все повече комплексни предизвикателства, изискващи усилия насочени навътре в самия Съюз.

Изкушението от двата центъра на икономическо и политическо влияние – Москва и Пекин, също усложнява уравниението на европейската мотивационна устойчивост на страните от Западните Балкани. Затова т. нар. „напредък на етапи“ се очертава все повече като инструмент за по-силно влияние и оказване на натиск в случай на отстъпление от пътя на реформи. С увеличаване на достъпа до фондове се създава стимул, който укрепва самия преговорен процес и неговата надеждност.

В тази връзка новият подход се базира на следните три основни принципа:

1. Въвеждане на нова логика в процеса на присъединяване, преодолявайки съществуващата бинарна такава, при която до този момент се предоставя по-ограничена предприєдинителна финансова помощ в периода на кандидатстване и след членството се отпускат значителен обем средства. Предложението е да се инвестират много повече средства в периода на преговорите за присъединяване. Това се очаква, от една страна, да спомогне за създаване на допълнителен финансов стимулационен инструмент, който да допълва преговорния процес. От друга страна, този подход следва да допринесе за преодоляването на съществуващата икономическа разлика в развитието между настоящите и бъдещите членове на ЕС.
2. Осигуряване на достъп до по-голям обем финансова подкрепа при успешно провеждане на реформи на всеки следващ етап от процеса. Предложението предвижда в случай, че присъединяването на кандидата се окаже трудно – независимо дали по негова вина или по вина на Съюза – вторият етап да обвърже здраво икономиката му с тази на Европейския съюз, като по този начин ще намали уязвимостта на дадената държава кандидат и апетитите на трети страни.
3. Установяване на фаза на консолидация в края на преговорите преди окончателното пълноправно членство. Предложението предвижда преходен период на променлива с различна продължителност. Ори-

ентировъчните очаквания са за три до четири години преди фактическото финално присъединяване. През тази фаза на консолидация, държавата ще има почти всички права на член, без право на вето и на европейски комисар. Целта е по този начин на финалната права на присъединяване: от една страна, да се провери доколко ефективно се прилага правото на ЕС (*acquis communautaire*) в държавата кандидат, дали има отстъпление от европейските принципи и ценности, които е приела и дали следва позициите по общите политики на Съюза, и от друга страна – самият ЕС да се подготви за управление с нов член в състава си (вкл. от гледна точка и на броя комисари) (Mirel, 2022).

Промяната във всяка стъпка от прилагането на споразуменията за асоцииране и провеждането на реформи, през интегрирането във Вътрешния пазар до фазата на консолидиране се предвижда да бъде съпътствана с нарастване на финансирането и достъп до повече фондове. Страната кандидат следва да участва първоначално като наблюдател в различните органи на Съюза и Европейската комисия, а след това и самостоятелно. Предвижда се да бъде даден приоритет на новите водещи политики на ЕС, като например Зеленият пакт, както и обвързване с общата политика за сигурност и отбрана (Mirel, 2022).

Макар този подход да е продукт на интелектуалното въображение на горепосочените автори, както и да е залегал във френския неофициален документ за реформа в процеса на присъединяване към ЕС, публикуван през 2019г., все повече се наблюдава в решения на високо ниво рефериране към формулировката за поетапност (Politico, 2019).

На 18 май 2022 г., председателят на Европейския съвет Шарл Мишел заявява в своята реч пред пленарната сесия на Европейския икономически и социален комитет:

„Решението би било в постепенната, поетапна интеграция, дори и докато тече самият процес на присъединяване. Колкото повече, толкова. Например, когато дадена страна покрие необходимите стандарти в даден сектор, тя би могла да участва активно като съветник в работата на Съвета на министрите, в зависимост от дневния ред. Страната също така би била постепенно интегрирана в работата на ЕС, след като бъде потвърдено съответствието ѝ с достиженията на правото на ЕС... А когато страната покрие определени критерии, тя би могла да получи достъп до европейски програми и финансиране, които носят осезаеми ползи за нейните граждани. „Постепенно“ означава, че интеграцията е управлявана и пропорционална“ (European Council, 2022c).

В заключенията на Европейския съвет от 23 и 24 юни 2022 г., в частта за Западните Балкани, европейските лидери също наблягат на поетапността и на клаузата за обратимост като призовават:

„Въз основа на преразгледаната методология Европейският съвет приканва Комисията, Върховния представител и Съвета да продължат да напредват в постепенната интеграция между Европейския съюз и региона още по време на процеса на разширяване по обратим и основан на заслугите начин“ (European Council, 2022a).

В последния доклад на Европейския парламент относно Нова стратегия на ЕС за разширяването от 23 ноември 2022 г., докладчикът Tonino Picula и евродепутатите, считайки, че: политиката на разширяване трябва да бъде актуализирана, за да стане по-гъвкава, динамична и възнаграждаваща, като се вземат предвид както политическата действителност, така и новият геополитически контекст, създаден от агресивната война на Русия срещу Украйна, като същевременно се запази основаният на заслуги процес на присъединяване; като има предвид, че за да стане по-ефективна, политиката на разширяване на ЕС трябва да съчетава силен акцент върху основните въпроси – принципите на правовата държава, демократичните стандарти, икономическите реформи, основните права и свободи – с постепенното въвеждане на страните кандидатки в различни сектори на интеграцията на ЕС, водейки видимо и постоянно към пълноправно членство, за да се поддържа импулсът за реформи в страните кандидатки и потенциалните страни кандидатки, отправят препоръки към ЕК, Върховния представител на Съюза за външната политика и политика за сигурност и Съвета: „да засилят политическите, икономическите и техническите стимули за присъединяващите се страни, като гарантират, че междинните стъпки за интеграция не заместват, а улесняват крайната цел за членство в ЕС; да възнаграждават устойчивия напредък с по-широко постепенно въвеждане на страните кандидатки в съответните политики, инициативи и единния пазар на ЕС, включително с достъп до фондовете на ЕС в съответните области, което ще даде възможност на гражданите да извличат ползи от присъединяването по време на целия процес, а не чак след приключването му; да започнат секторно сътрудничество с присъединяващите се страни и да засилят обмена на най-добри практики, за да се постигне по-нататъшен напредък в икономическата интеграция и хармонизирането на законодателството и да се улесни постепенната интеграция (European parliament, 2022b).

➤ **Европейска политическа общност (ЕПО)**

На деня на Европа 9 май 2022 г. по време на заключителната конференция за Бъдещето на Европа, френският президент Еманюел Макрон лансира идеята за Европейска политическа общност, правейки аналогия с предложе-

Политиката за разширяване на Европейския съюз – настояще и бъдеще в контекста ...

нието на Франсоа Митеран за създаване на Европейска конфедерация през 1989 г. след разпадането на Съветския съюз. Макар тогавашната визия да е прекалено далновидна за края на XX век и да се проваля, тя поставя един ключов въпрос, който има своята актуалност и днес, а именно – как може да бъде организирана Европа от политическа гледна точка и с по-широк обхват от този на Европейския съюз?

Чрез концепцията за Европейска политическа общност, президентът Макрон прави опит именно да даде потенциален отговор на този въпроси, от една страна – чувствайки го като свой исторически дълг, и от друга страна – отчитайки сложната ситуация, пред която е изправен ЕС хем да подкрепи Украйна срещу агресията на Русия, давайки ѝ статут на кандидат за член, хем да не бъде забравян фактът, че преговорите за присъединяване са дълъг и основан на индивидуалните заслуги процес.

Първоначалните реакции на страните кандидатки от Западните Балкани и Украйна са с изразени резерви, поради опасението, че това ще бъде нов формат, който потенциално би могъл да отложи или замени членството в ЕС. Те подчертават, че се стремят да се присъединят към Европейския съюз възможно най-скоро и не желаят да попаднат в ситуация на неизвестност в полето между членството в Съюза и новата концепция за ЕПО.

Историята показва, че инициативата на Митеран се проваля, но съвременните европейски лидери биха могли да се поучат от миналото. Както се напомня в анализа на Института „Жак Делор“: „Освен въпроса за включването на СССР по онова време, идеята за „Европейска конфедерация“ се оказва глуха за Централна Европа, тъй като тя се възприема – правилно или не – като по-малко привлекателна алтернатива на това, което тези страни всъщност искат, а именно присъединяване към Общността. Ето защо новият проект за европейска политическа общност трябва да бъде недвусмислено дефиниран като алтернатива на членството в ЕС или като първа стъпка към него“ (Chopin; Macek, 2022, p. 5).

Настоящият френски президент споделя в своята реч, с която се поставя края на първото по рода си паневропейско упражнение по съвещателна демокрация – наречено „Конференция за бъдеще на Европа“, че: „тази нова европейска организация ще позволи на демократичните европейски нации, които споделят нашите основни ценности, да намерят ново пространство за сътрудничество в политиката и областта на сигурността, в енергийния сектор, транспорта, инвестициите, инфраструктурата, свободното движение на хора и по-специално на нашата младеж. Присъединяването към него няма да предопределя непременно бъдещо присъединяване към Европейския съюз и няма да бъде затворено за онези, които са напуснали ЕС“ (French Presidency of the Council of the EU, 2022).

Само историята може да покаже дали официално стартиралата платформа за политическа координация, както бе наречена от 44-те държави участнички, отговаря на първоначалната идея на президента Макрон за Европейска политическа общност или е приемлив за всички компромисен вариант. Началото ѝ е поставено на 6 октомври 2022 г. в Прага, в рамките на Чешкото председателство на Съвета на ЕС, по начин по който да бъде удовлетворено желанието за заедност на европейските страни, без това да засегне интересите на която и било от тях за по-голяма близост или отдалеченост (според специфичните им вътрешнополитически цели) от Европейския съюз. В платформата влизат 27-те държави членки на ЕС, страните кандидатки и потенциални кандидатки за членство в Съюза от Западните Балкани (Сърбия, Черна гора, Албания, Северна Македония, Босна и Херцеговина, Косово), Великобритания и държавите от Европейското икономическо пространство (Норвегия, Швейцария, Исландия и Лихтенщайн), страните от Източното партньорство – Украйна, Молдова, Грузия, които подават молба за членство в ЕС в резултат на руската инвазия от февруари 2022 г., както Армения и големите енергийни и военни сили като Азербайджан и Турция. Единствените две държави в Европа, които не са сред поканените са Русия и Беларус.

Това само по себе си е силен политически жест, от една страна – на несъгласие със стартираната война в Украйна, поведението на Кремъл и Минск, и от друга страна – на осъзната необходимост от обединение на всички държави в Европа с цел даване на координиран отговор на комплексни заплахи и въпроси от общ интерес, свързани с укрепване на сигурността, стабилността и просперитета на Стария континент.

Към този момент има все още много неизвестни за бъдещия статут и начин на функциониране на Европейската политическа общност. Поради тази причина на този етап от страна на държавите участнички на първата среща на върха в Прага бе заявено какво не е ЕПО, а именно, че „тази платформа за политическа координация не заменя никоя съществуваща организация, структура или процес и на този етап няма за цел създаването на нови“ (European Council, 2022b). Заключениета на Европейския съвет, подчертават, че: „тази рамка няма да замени съществуващите политики и инструменти на ЕС, а именно разширяването, и ще зачита напълно автономността на Европейския съюз при вземането на решения“ (European Council, 2022a).

Следва да се отбележи, че двете инициативи за поетапно присъединяване към ЕС и за Европейска политическа общност не са взаимосвързани, но не са и взаимоизключващи се. Всяка от тях е опит за отговор на комплексната ситуация, пред която са изправени вземащите решение в ЕС:

- от една страна, да запазят мотивацията на желаещите държави от Западните Балкани и Източното партньорство да се присъединят към

Съюза, защото това означава положителна трансформация за тяхното политическо, икономическо и обществено развитие, оставане в зоната на влияние на европейското семейство на демокрациите и предпоставки за по-голяма стабилност в Европа;

- от друга страна, да не бъде правен компромис с Копенхагенските критерии и извървяне на дългия път на преговори, което е необходимост както за самите кандидати, за да придобият необходимата степен на готовност за пълноценно функциониране в рамките на ЕС, така и за Съюза да се подготви за разширяване и институционално преструктуриране с повече и по-големи по брой население държави.

Членството в ЕС не е аналогично на присъединяване към международна организация, или към зона за свободна търговия и обмен, то означава пълноценно участие в политически и икономически съюз, базиран на споделени ценности, с висока степен на отдаване и споделяне на суверенитет, функциониращи национални и наднационални европейски институции и прилагане на валидно за всички законодателство (*acquis communautaire*).

Бързината на случващите се предизвикателства налага очаквания за бързи реакции от страна на ЕС, но право на държавите членки с мисъл и за своите граждани е да решат с каква скорост да действат така, че да гарантират „безопасност на движението“ вътре в самия съюз. Създаването на кръстовища за „кръгово движение“ като Новата методология за разширяване, допълнена с концепцията за поэтапно присъединяване към ЕС с фаза на консолидиране, Европейската политическа общност предполага гарантиране на „безопасната мобилност“ в и към Европейския съюз и подобряването на пропускателната способност на Съюза, особено в ситуация на „форсмажор“, в която има кандидат за член втората най-голяма по брой население държава в Европа, намираща се в ситуация на пълномасщабна война.

➤ Нов Европейски конвент

В своята реч за състоянието на Съюза през септември 2022 г. председателят на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен поставя акцент както върху разширяването на страните от Западните Балкани и Източното партньорство, върху инвестицията в силата на демокрациите, чрез инициирането на Европейска политическа общност, така и върху призова за свикване на нов Европейски конвент, който да доведе до промяна в съществуващите договори и да подготви ЕС за бъдещето и утрешния свят.

Тя отбелязва, че: „... защото пътят към силни демокрации и пътят към нашия Съюз е един и същ. Затова искам хората от Западните Балкани, Украйна, Молдова и Грузия да знаят: вие сте част от нашето семейство, вашето бъдеще е в нашия Съюз и нашият Съюз не е завършен без вас! Видяхме също, че е наложително да протегнем ръка към страните от Европа – от-

въд процеса на присъединяване. Поради тази причина подкрепям призива за Европейска политическа общност...; Необходимо е също така да подобрим начина, по който правим нещата, и начина, по който решаваме нещата. Някои могат да кажат, че моментът не е подходящ. Но ако се отнасяме сериозно към подготовката за утрешния свят, трябва да сме в състояние да действаме по въпросите, които са от най-голямо значение за хората. А ако се отнасяме сериозно към един по-голям/разширен съюз, трябва да бъдем сериозни и по отношение на реформите. Ето защо вярвам, че е настъпил моментът за Европейски конвент, за което призова и Парламентът“ (European Commission, 2022).

Призивът да бъде свикан Конвент за преразглеждане на Договорите е направен от Европейския парламент през юни 2022 г. в отговор на резултатите от първото в историята на ЕС двугодишно упражнение по транснационална съвещателна демокрация, наречено „Конференция за бъдещето на Европа“. Подчертавайки, че действащите договори последно са променени преди тринайсет години, а оттогава Европейският съюз бе изправен пред редица кризи и безпрецедентни предизвикателства, в своята резолюция ЕП настоява: „да се повиши капацитетът на Съюза за действие, като се реформират процедурите за гласуване, включително като се разреши вземането на решения в Съвета чрез гласуване с квалифицирано мнозинство вместо с единодушие в съответните области“ (European Parliament, 2022a).

Войната в Украйна и получаването на статут на кандидат за член в ЕС на Киев, променят значително картата на политиката за разширяване, която през последните двайсет години е насочена към Западните Балкани.

Всяко нарастване на броя членове на Съюза води до необходимост от адаптация и изграждане на допълнителен капацитет от гледна точка на функционирането на европейските институции, на социално-икономическото и политическото му развитие.

След излизането на Великобритания от ЕС – т. нар. „Брекзит“, е проведена дискусия за изборите за членове на Европейския парламент и за състава на парламента след 2019 г., предвид освобождаването на 73 места от Обединеното кралство. В резултат е взето решение 27 места да бъдат преразпределени между държавите членки (без никоя страна да губи първоначалния си брой евродепутати, като същевременно само тези с по-добри демографски показатели увеличават своите). Останалите 46 остават запазени за евентуални бъдещи разширявания. Европейският парламент към този момент разполага със 705 места, при максимален брой съгласно Лисабонския договор от 751.

Това е допълнителен жест към Западните Балкани с оглед и на Стратегията за тяхната надеждна европейска перспектива от 2018 г., която към онзи

Политиката за разширяване на Европейския съюз – настояще и бъдеще в контекста ...

момент залага времеви мотивационен хоризонт 2025 г. за бъдещо разширяване.

По данни на Евростат за 2022 г., общият брой население сумарно на всички държави от Западните Балкани е 17,7 милиона души (Eurostat, 2022). Съгласно начина на разпределение на местата в Европейския парламент, това предполага от порядъка на 29 места за европейски депутати – общо за целия регион.

Присъединяването на страна с размерите на Украйна, петата по брой население в ЕС (след Германия, Франция, Италия, Испания и преди Полша), би имало голямо отражение върху преразпределянето на тежестта на отделните държави в процеса на вземане на решение. Тя би следвало да има около 48 брой места в Европейския парламент, както и голяма тежест при гласуването на решения с квалифицирано мнозинство в Съвета на Европейския съюз, тъй като то се сформира на база гласовете на 55% от държавите членки, представляващи обаче минимум 65% от населението на ЕС.

В 95% от законодателните предложения се прилага т. нар. обикновена законодателна процедура, в която ЕП и Съветът са на равна основа съ-законодатели, което предвид гореизложеното показва влиянието, което Украйна потенциално би имала след присъединяването си към ЕС.

Молдова, която също получава статут на кандидат съгласно своя брой население се очертава да има около 11 места в Европейския парламент.

Сумарно за страните от Западните Балкани и тези от Източното партньорство, поели пътя на европейската перспектива се очертава необходимостта от около 88 места в ЕП, което надхвърля значително съществуващия в момента свободен брой. Това предполага или промяна на Лисабонския договор или преразпределение между настоящите и бъдещите държави членки на съществуващите 751 места. И в двата случая ще има значителна промяна в съотношението на силите и в относителната тежест на някои от старите държави членки в полза на новопостъпващите. Това ще има своето отражение както върху самата политика, така и в подхода за нейната реализация.

Настояването на Европейския парламент и на част от държавите членки за промяна в процеса на вземане на решение от единодушие към квалифицирано мнозинство има своите предимства от гледна точка на скорост и оптимизиране на процеса, но и своите недостатъци, тъй като не може да гарантира устойчивост на всяко от тези решения, поради това, че не е припознато от всички. Относно политиката за разширяване такава евентуална промяна би лишила всяка една от държавите от пълноправна тежест, особено по въпросите за добросъседските и двустранни отношения, които следва да са важен компонент в цялостния преговорен процес.

Много е важно да не бъдат повтаряни грешките от миналото и нито политиката за разширяване да стане заложник на дебатите за Новия европейски конвент, нито Новият конвент да стане нейна жертва по примера на вече случилото се през 2003 и 2004 г. с Европейския конвент, председателстван от Валери Жискар д'Естен, и проектодоговора за създаване на Конституция за Европа.

Прилагане на подхода „мислене чрез портфолио“ в контекста на политиката за разширяване на ЕС

Според думите на сър Кен Робинсън: „Креативността е процесът на разработване на оригинални идеи със стойност. Иновацията е процесът на прилагане на новите идеи в практиката“ (Робинсън, 2014). Ето защо е от изключителна важност да се търсят нови идеи и потенциални иновативни подходи, когато се анализират политиките на Европейския съюз. Такъв иновативен подход може да бъде прилагането на „мислене чрез портфолио“ в контекста на политиката за разширяване.

„Мислене чрез портфолио“ е нов подход, позволяващ по-ясен начин на мислене и ускоряващ процеса на вземане на решения. Той е използван в бизнеса, но може да бъде адаптиран и за целите на анализ на въпроси, свързани с Европейския съюз, и в частност, политиката за разширяване.

Като първа стъпка в прилагането на този подход е полезно да се изготви „карта“ на текущите проекти и инициативи по дадена тема, в двуизмерна матрица. За тази цел във фигура 1 са поставени всички вече представени съдържателно инициативи и концептуални идеи, свързани с политиката за разширяване.

Хоризонталната ос показва тяхната „зрялост“ или „новост“. Вертикалната ос индикира нарастващите нива на предизвикателност, несигурност и възможност, които всяка от тях представлява. Ако по-голямата част от информацията е разположена в долния ляв квадрант, означава, че дадена организация не е много склонна към поемането на рискове и би направила твърде малко, за да се възползва от бъдещи възможности. От друга страна, ако повечето от инициативите се намират в горния десен квадрант, означава, че тя има висока готовност за поемането на риск и е склонна към преодоляването на предизвикателства (Harvard Business Essentials, 2003, p. 125). Големината на кръговете, съдържащи се в матрицата се определя от ресурсите, които се влагат и са необходими за случването на отделните проекти. По презумпция по-зрелите инициативи с по-нисък и/или умерен риск, които се реализират и са в по-напреднал стадий (а не на етап идея или начален

старт), изискват по-голям обем средства – финансови, икономически, политически, времеви, институционален ресурс.

След като е направена „карта“ на политиката на ЕС за разширяване, очертаваща съществуващите правни и стратегически документи в тази област, както и новите инициативи и концептуални идеи, свързани с: новата методология от 2020 г. и със създаването на поетапно присъединяване, Европейската политическа общност и новия Европейски конвент, може да бъде отбелязано, че Съюзът е организация, която има иновативен потенциал и готовност да търси решения и нови подходи с различна степен на риск. Европейските лидери и институции търсят различни възможности за намиране на баланс между запазване на ключовата роля на ЕС за стабилността в Европа, чрез упражняване на неговите политики за разширяване и съседство и желанието му да се реформира и да се справи със спиралата от кризи без това да наруши вътрешното равновесие в самия Съюз.

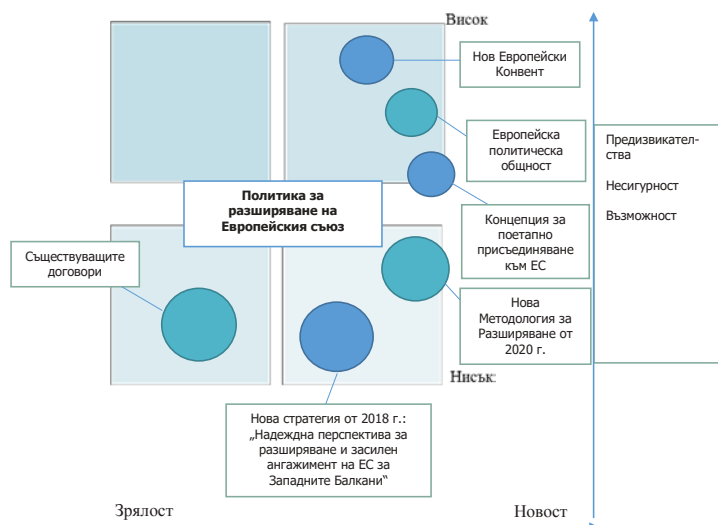
Поддържане мотивацията за европейска перспектива и положителна икономическа и политическа трансформация в страните от Западните Балкани и Източното партньорство, при същевременно стриктно спазване на Копенхагенските критерии и отчитане на новите геополитически реалности, в които Европейският съюз е принуден да оперира, налагат търсенето на нетрадиционни подходи.

Макар честите критики към ЕС да бъдат, че е тромава бюрократична структура, на практика „картата на мисленето чрез портфолио“ показва колко много проекти са инициирани от Съюза, в опит да направи бъдещето на политиката за разширяване не само по-различно, но и по-добро.

Двуизмерната матрица във фигура 1, адаптирана за целите на разработката, показва, че предизвикателствата и несигурността могат да се превърнат във възможности, ако се намалят рисковете при изпълнението на различните инициативи в десния горен квадрант.

Поетапното присъединяване и Европейската политическа общност се очертават като по-високо рискови поради съпътстващите ги „неизвестни“, които създават „вакуум“, позволяващ различни интерпретации и съмнения дали няма да възпрепятстват държавите кандидатки от реално членство в ЕС.

Новият Европейски конвент крие също своите рискове, тъй като много зависи в каква посока ще тръгне дебатът. Дали ще доведе до промяна в начина на вземане на решения в ЕС и респективно ще създаде напрежение сред някои от държавите членки, и дали темата за разширяването няма да се окаже „заложник“ на други въпроси и проблеми в европейския дневен ред.



Източник: Матрица, адаптирана от автора за целите на настоящата публикация, като за основа се използва матрица „Innovation Portfolio Matrix“ (Harvard Business Review).

Фигура 1: Матрица „Мислене чрез портфолио“

Прилагането на подхода „мислене чрез портфолио“ показва, че тези инициативи оказват и ще оказват влияние върху настоящето и бъдещето на политиката за разширяване. За целта следва да се намали рискът и тяхното случване да гарантира едновременно както запазването на функционалността на ЕС, така и на неговата привлекателност за страните от Западните Балкани и Източното партньорство.

Бъдеще на политиката на разширяване на ЕС

Когато във фокуса на анализ е бъдещето, следва да бъде отправен поглед и към бъдещето на технологиите и тяхното използване като инструментариум за формиране на потенциални решения и сценарии за политики. Затова за целите на настоящата разработка ще бъде експериментално използван изкуствен интелект.

Двигател на т. нар. Индустриална Революция 4.0, който променя начина на функциониране на обществата и икономиките през XXI век е ИИ. С бързия напредък в машинното обучение се увеличава обхватът на внедряването на изкуствения интелект във всички аспекти на ежедневието. Макар да не са предмет на разглеждане в настоящата публикация, но предвид, че е използван ИИ, следва да се отбележи, че въпросите за справедливостта, непри-

косновеността на личния живот, прозрачността, отчетността и социалното въздействие са важен аспект от дебата за бъдещето развитие и прилагане на изкуствения интелект и машинното обучение (World Economic Forum, 2022). Затова и ЕС се стреми да бъде лидер в областта, налагайки световни стандарти, основани на своите ценности (European Parliament, 2022c).

Като увеличава все повече обема, мащаба и вида на информацията в различни области, която е на разположение на вземащите решения, ИИ позволява и във времето ще го прави във все по-съвършена степен както ефикасно (от гледна точка на бързина), така и ефективно (от гледна точка на съдържание и качество) да бъдат генерирани различни потенциални варианти за разсъждение и действия от страна на човека. Въображението, креативността, преценката за „правилно – грешно“, разумът и отговорността за дадено решение обаче остават в отговорните за политиките.

Казват, че изкуственият интелект ще промени не само начинът, по който се формират и вземат решенията, но също и начина, по който хората мислят и подхождат към процеса на вземане на решения. ИИ позволява извличане на модели от изключително големи масиви от данни (Kaplan, 2016).

Същевременно все по-комплексният характер на проблемите и предизвикателствата, пред които се изправят отговорните за политиките ще изисква промяна на логиката на вземане на решения, интердисциплинарен и всеобхватен подход, както и изключителна бързина. Както казва Бърнард Шоу: „прогресът е невъзможен без промяна, и тези които не могат да променят своето мислене, не могат да направят никакви промени“.

Затова прилагането на технология на бъдещето при изготвянето на анализ за перспективите пред дадена политика би имало своята добавена стойност. Това дава възможност, без претенция за съвършенство и изчерпателност, да бъде използван иновативен подход, разширяващ кръгозора както на анализатора, така и на читателя.

С оглед на очакванията 2023 г. да бъде революционна година за навлизането и все по-активното използване на изкуствения интелект, в настоящата студия експериментално е използван чатбот [ChatGPT], стартиран през ноември 2022 г. от OpenAI – лаборатория за изследване и внедряване на ИИ.

Трите предприети стъпки са както следва:

- формиране на конкретни кратки и ясни въпроси, свързани с дефинирането и същността на политиката за разширяване на ЕС, за да се установи нивото на налична информация за нея;
- допълване на въпросите с такива, свързани със Западните Балкани, Украйна и тяхното бъдеще, както и с бъдещето на Европейския съюз и на Европа като цяло, за да се проследят релациите, които изкуственият интелект прави с тях и темата за разширяването;

- вкарване на ИИ в хипотетична роля на вземащ решение на ниво ЕС, поставянето му за задача да посочи каква би била неговата стратегия за разширяване, да разработи потенциални сценарии за бъдещето на политиката за разширяване на Европейския съюз и да ги организира в три времеви рамки – краткосрочна, средносрочна и дългосрочна.

Преминаването през различните стъпки има за цел да се види до колко съдържателна е информацията, с която разполага ИИ (в случая по темата за политиката за разширяване) и до колко е развита способността му да прави релации и изводи от данните. Интересен момент е, че изкуственият интелект обвързва бъдещето на Европа, на Западните Балкани и на Украйна с бъдещето на ЕС, без във въпросите да фигурира референция към Съюза. За да генерира идеи за стратегическа визия и/или потенциални сценарии във времеви диапазон, ИИ следва да бъде поставен в хипотетична потенциална роля, а не да бъде запитван директно. При отправяне на питане, в което се очаква вземане на решение, автоматично информацията, която се предоставя е ограничена с уточнението, че ИИ е създадено да помага, а не да управлява. Въпросите следва да са кратки и ясно формулирани, за предпочитане на английски език, тъй като по-големият обем данни и обучения са извършени на този език.

В резултат чрез прилагането на горепосочения инструмент на машинно обучаващ се, основан на данни изкуствен интелект са генерирани следните три потенциални сценария за политиката за разширяване:

1. Продължаващо разширяване: при този сценарий ЕС ще продължи да провежда политиката си на разширяване и ще приема нови държави членки от страните кандидатки, които са в състояние да изпълнят критериите от Копенхаген и успешно да подпишат договор за присъединяване. Това може да доведе до разширяване на ЕС с повече държави от Западните Балкани, както и от други региони, като например държавите от Източното партньорство.
2. Спиране процеса на разширяване: при този сценарий ЕС може да реши да спре политиката си за разширяване временно или за постоянно, поради различни фактори, като икономически или политически съображения, или опасения относно способността на страните кандидатки да изпълнят критериите от Копенхаген. Това може да доведе до спиране или прекратяване на преговорите за членство на държави, които в момента са в процес на присъединяване към ЕС.
3. Преструктуриране на политиката на разширяване: при този сценарий ЕС може да реши да реструктурира своята политика за разширяване, за да отговори по-добре на предизвикателствата и възможностите, които предоставя процесът на разширяване. Това може да включва

преразглеждане на критериите за членство, промяна на процеса на преговори или създаване на нови форми на сътрудничество или асоцииране за държави, които не са готови или към даден момент не изразяват готовност да станат пълноправни членове (OpenAI, 2023).

Макар към момента посланията на ниво ЕС да са, че политиката се движи в рамките на „продължаващо разширяване“, тенденциите към появата на нови инициативи и концепции като поетапно присъединяване към ЕС, Европейска политическа общност, нов Европейски конвент – показва, че по-скоро Съюзът се движи към постепенно „преструктуриране на политиката на разширяване“. До „спиране на процеса“ е твърде слаба вероятността да се стигне, тъй като политиката за разширяване е един от най-работещите външнополитически инструменти на ЕС, който му позволява да бъде положителна „трансформативна сила“ за Европа.

Организиран във времеви рамки, тези сценарии са надградени и формулирани от изкуствения интелект както следва:

В краткосрочен план (1-5 години): 1) ЕС продължава политиката си на разширяване, като няколко страни кандидатки от регионите на Западните Балкани и Източното партньорство отбелязват напредък в преговорите си за членство; 2) ЕС решава временно да спре политиката си на разширяване поради опасения, свързани с икономическото въздействие от пандемията с COVID-19 или поради политическо напрежение в ЕС; 3) ЕС възобновява/рестартира политиката си на разширяване, като поставя акцент върху подкрепата на реформите и укрепването на сътрудничеството със страните кандидатки, а не върху пълноправното членство.

В средносрочен план (5-10 години): 1) ЕС успешно се разширява, като включва няколко нови държави членки от регионите на Западните Балкани и Източното партньорство; 2) ЕС решава да се съсредоточи върху задълбочаване на сътрудничеството и интеграцията със съществуващите държави членки, вместо да се разширява с нови членове; 3) ЕС преразглежда политиката си за разширяване, за да включи нова рамка за асоцииране или партньорство с държави кандидатки, които не са готови или не изразяват готовност да станат пълноправни членове.

В дългосрочен план (над 10 години): 1) ЕС се разширява, като включва значителен брой нови държави членки от регионите на Западните Балкани и Източното партньорство, което води до значително по-голяма и по-различна организация; 2) ЕС решава да спре окончателно политиката си на разширяване, като вместо това предпочита да се съсредоточи върху задълбочаване на сътрудничеството и интеграцията със съществуващите държави членки; 3) ЕС преработва политиката си за разширяване, за да включи нова система

за поетапно интегриране на страните кандидатки в ЕС, например чрез многостепенна структура на членство (OpenAI, 2023).

На база на подробния обзор и анализ в настоящата студия, както и използвайки инструментите на „мислене чрез портфолио“ и на изкуствения интелект, авторът (без претенция за изчерпателност), очертава следните потенциални три сценария пред политиката за разширяване на ЕС:

1. В краткосрочен план, в близките пет години – Европейският съюз ще бъде изправен пред предизвикателството да се възстанови от последователните кризи, свързани с последствията от пандемията с COVID-19 и войната в Украйна, която провокира икономическа, енергийна, миграционна и продоволствена криза. Успоредно, поради нарастващия геополитически стремеж за влияние на Русия и Китай в Европа, и в частност, в региона на Западните Балкани, ЕС ще се стреми да изпълнява и своето ниво на амбиция да бъде глобален актьор, заложено както в „Глобалната стратегия за външна политика и политика на сигурност на Европейския съюз“ през 2016 г., така и в последвалия през 2022 г. „Стратегически компас“. Съюзът ще инвестира усилия и средства да запази мотивацията за европейска перспектива на страните от Западните Балкани и Източното партньорство, поели по пътя на европейската интеграция и ще работи за укрепване и по-силно взаимодействие по въпроси от общ интерес на демокрациите в Европа, с цел възстановяване на стабилността на Стария континент.

2024 година ще бъде определяща, тъй като през първата ѝ половина ще бъдат проведени европейските избори, а през втората се очаква Унгарското председателство на Съвета на ЕС. Резултатите от изборите за Европейски парламент ще определи какъв ще е съставът на следващите европейски институции за периода 2024 – 2029 г. и в каква приоритетна посока ще върви следващото мнозинство. Предвид, че Унгария и правителството на Виктор Орбан се намира под процедура по член 7 на Договора за ЕС за нарушаване на върховенството на закона и съществува притеснение, че бъдещите нови страни членки могат да се изкушат да демонстрират поведение като това на Будапеща, предприеманите стъпки по-скоро ще са по посока на отлагане скорошно разширяване.

Начинът, по който Съюзът продължи да се справя с външните кризи и вътрешните предизвикателства, ще има своето въздействие върху настроенията на гражданите и респективно върху подхода на отделните държави членки на ЕС. Една част от тях силно вероятно, по подобие на реакциите им от предходната икономическа и финансова криза от 2008 г. и последващата миграционна криза от Северна Африка и Близкия Изток, ще настояват за фокус „навътре“ и поставяне на приоритет върху възстановяването

Политиката за разширяване на Европейския съюз – настояще и бъдеще в контекста ...

и вътрешното укрепване на Европейския съюз преди разширяването му на изток и югоизток.

Макар в Стратегията за надеждна перспектива за разширяване и засилен ангажимент на ЕС за Западните Балкани от 2018 г. да е сложен потенциален мотивационен хоризонт за разширяване през 2025 г. (в случай, че страните изпълнят критериите), от позицията на шест години по-късно този хоризонт изглежда трудно постижим.

В краткосрочен план по-скоро се очертава ЕС да надгради политиката си за разширяване, като развие нова система за поетапно присъединяване на страните кандидатки към ЕС, включваща фаза на консолидиране. ЕС ще направи опит да увеличи значително финансовата си помощ за тях още в процеса на водене на преговори за членство като реалокира допълнително средства в този програмен период (2021 – 2027) и заложи по-голям процент за политиката за разширяване в следващата многогодишна финансова рамка след 2027 г. По този начин Съюзът ще постави акцент върху европейската перспектива, подкрепата на реформите и укрепването на сътрудничеството със страните кандидатки, а не върху пълноправното им членство.

През втората половина на 2027 г. по време на Гръцкото председателство на Съвета на ЕС, използвайки историческата символика от „Солунския дневен ред от 2003“, вероятно може да бъде направен опит за даване на по-силен политически сигнал за бъдещо разширяване в средносрочен план.

2. В средносрочен план (от 2028 г. до 2033 г.) в рамките на десетгодишния период съществува потенциал за присъединяване на държава кандидат или двойка държави кандидати, по-скоро от региона на Западните Балкани. Това ще зависи от: 1) постигнатото в краткосрочен план, 2) от това дали е въведена преходната клауза за консолидиране като част от методологията на разширяването, 3) от резултатите на европейските избори през 2029 г. и 4) от индивидуалния напредък на страните в преговорния процес с ЕС. Важен момент при анализа в средносрочен план е степента на изпълнение на стратегическата визия на ЕС до 2030 и 2050 г. за адаптиране към предизвикателствата в глобален план, свързани с цифровата трансформация, климатичните промени, демографските реалности, проблемите на сигурността и миграцията. До колко самият ЕС се е справил със заложените цели и до колко неговите партньори от Западните Балкани и Източното партньорство са извършили необходимите реформи и трансформации към зелен и цифров преход. Украйна би имала шанс за присъединяване в средносрочен план единствено в случай, че: 1) не се намира в състояние на пълно мащабна война, 2) че успешно покрие Копенхагенските критериите за членство, постигне очакваните резултати по отделните клъстери и в зависимост от

степенята на териториалната ѝ цялост и демографска картина след приключване на войната.

3. В дългосрочен план (след 2033 г.) в случай, че не е постигнат осезаем напредък в политиката за разширяване в предходните два периода, е силно вероятно да бъде изцяло преработена и обновена, като бъдат преразгледани критериите за членство, променен процесът на преговори, създадена многостепенна структура на членство или нови форми на сътрудничество или асоцииране. В случай, че европейските лидери тръгнат по пътя на мащабно разширяване едновременно към Западните Балкани и към страните кандидати от Източното партньорство, то това наистина ще доведе до „значително по-голяма и по-различна организация“, както констатира ИИ. Начинът на функциониране на Европейския съюз ще бъде значително променен, като по този начин по-скоро ще загуби своята „*sui generis*“ същност.

Следва да се отбележи, че пред всеки един от сценариите съществуват много неизвестни, свързани с: 1) появата на нови външни събития тип „черен лебед“ (на каквито ставаме свидетели последните години – пандемията от COVID-19, инвазията на Русия в Украйна); 2) процесите, които предстоят вътре в ЕС и неговото реформиране; 3) напредъка и липсата на отстъпления от критериите за членство от страна на държавите кандидати.

Заклучение

В заключение, след като бе разгледано настоящето и бъдещето на политиката за разширяване през призмата на новите реалности, използвайки различни методи на анализ сред които подхода на „мислене чрез портфолио“ и експериментално прилагане на изкуствен интелект от научно-изследователската лаборатория „OpenAI“, биха могли да бъдат направени следните пет основни извода:

1. Инвазията на Русия в Украйна и получаването на статут на кандидати за членове в ЕС на Киев и Кишинев, променят значително картата на политиката за разширяване, която през последните двайсет години е насочена основно към Западните Балкани.

2. Нападението на Кремъл над суверенна държава от 24 февруари 2022 г. и респективно появата на явления тип „черен лебед“ показва как определени събития се превръщат в катализатор на геополитически и геостратегически промени и водят до вземане на „ad hoc“ решения. Пример е именно бързото преминаване на Украйна и Молдова от обхвата на европейската политика на съседство към политиката на разширяване, получавайки друг статут в отношенията си с Европейския съюз.

3. Вратите на ЕС са и следва да останат отворени за страните от Западните Балкани и Източното партньорство, но без да се създават нереалистични

Политиката за разширяване на Европейския съюз – настояще и бъдеще в контекста ...

очаквания за бързо преминаване поради „форсмажорни“ ситуации, спазвайки Копенхагенските критерии, принципите на индивидуалните заслуги и постигнати резултати. Единствено по този начин може да се гарантира, че както Съюзът, така и всяка новоприсъединяваща се страна могат да бъдат пълноценно функциониращи и да се радват на стабилност и развитие.

4. Пред ЕС се очертават три важни момента: 1) да спазва амбицията си да бъде глобален актьор, запазвайки мотивацията на желаещите държави от Западните Балкани и Източното партньорство да се присъединят към него и намалявайки по този начин изкушението от двата центъра на икономическо и политическо влияние Русия и Китай; 2) да се подготви за реформи, институционално реструктуриране и бъдещи разширявания с повече и по-големи по брой население държави; 3) да се подготви за появата на все по-комплексни външни предизвикателства, които ще поставят на изпитание вътрешния му баланс – това предполага активна работа, укрепване на отношенията между всички държави членки и гарантиране на „безопасност на движение“ вътре в Съюза; търсене на иновативни подходи и идентифициране на ползите и рисковете от съществуващите, така че несигурностите и предизвикателствата да се трансформират във възможности.

5. Бъдещето на политиката за разширяване преминава през създаване в настоящето на нови траектории на взаимодействие със страните от Западните Балкани и Източното партньорство, по начин, по който да бъдат припознати като възможност, а не препятствие за европейската им перспектива. Комплексността и бързината, с която ще се налага вземане на решения в бъдеще, предполага и развиване на умения за работа с инструменти от технологиите на бъдещето, като например – формиране на потенциални решения и сценарии за политики чрез използване потенциала на изкуствения интелект за работа с огромни масиви от данни и информация, в съчетание с креативността, разума и аналитичния опит на човека.

Използвана литература

- Робинсън, К. (2014). Разчупи клишетата, Рой Комюникейшън. (Robinsan, K., 2014, Razchupi klisheetata, Roy Komyunikeyshan).
- Chopin, T., Macek, M. & Maillard, S. (2022). The European Political Community. A new anchoring to the European Union, Brief, Jacques Delors Institute, Paris.
- Conference on the future of Europe. (2022). Report on the Final Outcome, May 2022, available at: <https://futureu.europa.eu/en/pages/reporting?format=html&locale=en> (accessed 18 January, 2023)
- EUR-lex. (2007). Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13

- December 2007, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT> (accessed 18 January, 2023)
- European Commission. (2017). President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 (accessed 18 January, 2023)
- European Commission. (2018). A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0065&from=BG> (accessed 18 January, 2023)
- European Commission. (2020). Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, available at: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology_en.pdf (accessed 18 January, 2023)
- European Commission. (2022). President Ursula Von der Leyen's State of the Union Address 2022, A Union that Stands Strong Together, available at: https://state-of-the-union.ec.europa.eu/system/files/2022-09/SOTEU_2022_Address_EN.pdf (accessed 18 January, 2023)
- European Council. (2022a). European Council meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions, EUCO, Brussels, available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>, (accessed 18 January, 2023)
- European Council. (2022b). Meeting of the European Political Community, 6 October 2022, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/10/06/> (accessed 18 January, 2023)
- European Council. (2022c). Speech by President Charles Michel at the plenary session of the European Economic and Social Committee, European Council, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/18/discours-du-president-charles-michel-lors-de-la-session-pleniere-du-comite-economique-et-social-europeen/> (accessed 18 January, 2023)
- European Parliament. (2022a). European Parliament resolution of 9 June 2022 on the call for a Convention for the revision of the Treaties (2022/2705(RSP)), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022IP0244&from=BG> (accessed 18 January, 2023)
- European parliament. (2022b). New EU strategy for enlargement, European Parliament recommendation of 23 November 2022 to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy concerning the new EU strategy

- for enlargement (2022/2064(INI)), available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0406_EN.html (accessed 18 January, 2023)
- European Parliament. (2022c). Report A9-0088/2022 on artificial intelligence in a digital age – (2020/2266(INI)), available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0088_EN.html (accessed 18 January, 2023)
- Eurostat. (2022). Basic figures on the Western Balkans and Turkey, Factsheets 2022 edition.
- French Presidency of the Council of the EU. (2022). Speech by Emmanuel Macron at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe, 10 May 2022, available at: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/> (accessed 18 January, 2023)
- Harvard Business Essentials. (2003). Managing creativity and innovation, Practical strategies to encourage creativity, Harvard Business School Press.
- Kaplan, J. (2016). What Everyone Needs to Know, Public Affairs, Carnegie Council Artificial Intelligence for Ethics and International Affairs, available at: <https://www.carnegiecouncil.org/media/series/39/20161129-artificial-intelligence-what-everyone-needs-to-know> (accessed 18 January, 2023)
- Lazarević, M. (2018). Away with the enlargement bogeyman, Discussion paper, European Policy Centre, available at: https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/10/Away-with-the-Enlargement-Bogeyman_CEP-1.pdf (accessed 18 January, 2023)
- Mirel, P. (2022). In support of a new approach with the Western Balkans: Staged accession with a consolidation phase Policy paper, Foundation Robert Schuman, available at: <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-633-en.pdf> (accessed 18 January, 2023)
- OpenAI. (2023). ChatGPT, available at: <https://openai.com/>; <https://openai.com/blog/chatgpt/> (accessed 7 January, 2023)
- Politico. (2019). Non-Paper Reforming the European Union accession process, available at: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf> (accessed 18 January, 2023)
- World Economic Forum. (2022). Shaping the Future of Technology Governance: Artificial Intelligence and Machine Learning, available at: <https://www.weforum.org/platforms/shaping-the-future-of-artificial-intelligence-and-machine-learning> (accessed 18 January, 2023)

THE ENLARGEMENT POLICY OF THE EUROPEAN UNION – ITS PRESENT AND FUTURE IN THE CONTEXT OF THE WAR IN UKRAINE 2022

Assist. Prof. Monika Panayotova, PhD
International Relations Department
Faculty of International Economics and Politics
University of National and World Economy
e-mail: monika.panayotova@unwe.bg

Abstract

The aim of the current research paper is to examine the present and future of the enlargement policy of the European Union in the context of the complex realities of the war in Ukraine and the new EU initiatives and conceptual ideas related to the Enlargement Strategy from 2018, the new negotiation methodology from 2020, the concepts of gradual accession to the Union with a transitional consolidation clause, the European Political Community and a new European Convention.

For the purpose of the study, different methods of analysis have been used. Some of them include: an innovative ‘portfolio thinking’ approach, revealing the extent of the EU’s innovative spirit in creating new trajectories of engagement with the Western Balkans and Eastern Partnership countries, and emphasising the importance of de-risking so that the above presented initiatives are recognised as an opportunity rather than an obstacle to the European perspective; experimental use of artificial intelligence by the OpenAI research laboratory in developing potential scenarios for the future of enlargement policy in the short, medium and long term.

The study has its added value in view of the upcoming European elections in 2024, the growing geopolitical aspirations of Russia and China in Eastern and South-Eastern Europe, the need to prepare both the EU and candidate countries for future enlargements and for the challenges of tomorrow.

Keywords: enlargement, EU, scenarios, strategies, AI, war, Ukraine, Western Balkans

JEL: O52, D78, F50