

ЕВРОПЕЙСКАТА ФЕДЕРАЦИЯ: НОВАТА (СТАРА) ГЕОПОЛИТИЧЕСКА СТРАТЕГИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ?

доц. д-р Георги Маринов
Бургаски свободен университет

EUROPEAN FEDERATION: THE NEW (OLD) GEOPOLITICAL STRATEGY OF THE EUROPEAN UNION?

Assoc. Prof. Dr. Georgi Marinov
Burgas Free University

Abstract: *Different historical and new aspects of the geopolitical idea of the European economical integration – creation of Political Union like European Federation.*

Key words: *European Union, Political Union, European Federation, main aspects.*

Предизвикателството беше хвърлено от проявилia (гео)политическа смелост председател на Европейската комисия Жозе Мануел Барозу. Той лансира стара идея, но като нова политическа визия – проект за бъдещето на евросъюза: „Европейският съюз трябва да се развива като Европейска федерация от национални държави”. Аргументите, които той изтъкна като главни ^[1] от една страна веднага будят въпросителни за истинските цели на проекта, а от друга ни върна към зората на идеята за обединение на Европа през 50-те години на миналия век, за нейния смисъл, имплицитни и експлицитни процеси на еволюция и развитие и естествено към размишления за това, каква е стратегическа цел на процеса на европейската икономическа интеграция? Не може да се подмине идеолога на европейската интеграция, ерудираният политик, общественик и дипломат французинът Жан Моне ^[2] и затова е нужно да се върнем отново към неговите идеологически постулати за същността на европейската интеграция. Освен в литературни източници, позабравени случайно или не, те са в съвременен унисон с последните развития на Европейския съюз през миналото и сегашно десетилетие на двадесети век и по-точно със прикритите опити да се даде конкретика на

¹ Това Ж. Барозу направи в годишната си програмна реч през м. септември 2012 г. Той потвърди тази своя политическа позиция и през м. април 2013 г. в друга своя реч, уточнявайки, че „не е имал предвид супердържава, а демократична федерация от национални държави”. Аргументите: една федерация трябва да бъде противовес на популизма и национализма, които се ширят все повече и повече в различни страни-членки на евросъюза. По друг начин казано да не се допускат инакомислещи действия на отделни държави, противоречащи на принципи, норми и ценностни постулати на евросъюза.

² Жан Моне: зам. ген. секретар на Лига на нациите (прототип на ООН), дипломат, икономически съветник в правителства на Франция (плана „Моне” за икономическото възстановяване на Франция след Втората световна война), Англия и САЩ (съветник на Ф. Рузвелт), един от архитектите на плана „Маршал”, архитект на плана „Шуман” и първи председател на първата интеграционна общност – Европейското обединение за въглища и стомана (ЕОВС), председател на т.н. „Група за натиск”, разработила проекта за ЕИО, удостоен със званието „почетен гражданин на Европа”

идеята. Неговите разбирания за същността и крайната стратегическа цел на процеса на икономическата интеграция, считани от някои анализатори като проява на ранния романтизъм на евроръюза, всъщност с безкрайна яснота дават смисъла на (гео)политическия проект, известен като европейска интеграция. Провалената Европейска конституция (2004 г.), фалстартът на Договора за реформа (Лисабонският договор от 2010 г.), както и други чисто политически опити да се провокира политическата, гражданската и обществена реакция в ЕС, определено са действия за ускоряване на движението на ЕС към т.нар. „политически съюз“ под формата на Европейски съединени щати (англосаксонският модел) или Европейска федерация (европейският модел) - идея и мечта на Ж. Моне. Ако в зората на европейската интеграция основният мотив е да се създаде в Западна Европа мощна икономическа и военна (с помощта на НАТО) общност, способна да играе ролята на противовес на набиращия в същите аспекти мощ Източен блок, начело със Съветския съюз, то след падането на „Берлинската стена“ (края на „студената война“?), истинските мотиви за съществуването на Европейския съюз придобиват все по-отчетливи параметри, които имат единствено и само геополитически и геоикономически измерения. Именно тези измерения, облечени в цели, стратегии и политики на ЕИО и ЕС, фактически са заложени от Жан Моне. Те ни връщат към забравените идеогеме на Ж. Моне ^[3] за крайната цел на европейската интеграция, афиширана най-често като икономически регионален процес.

Не само от председателя на ЕК идват внушения, потвърждаващи ново възраждане на политическата воля на наднационалното политическо управленско равнище на евроръюза да се отива към изграждане на Европейска федерация, т.е. на политически съюз. Идеята, подкрепяна и от други европейски политици, се свързва обезателно с подписването на **нов основополагащ договор**, който да внесе нужните политически основи за реализирането на нов проект – продължение на европейската интеграция (политически съюз), които не бяха прокарани в Договора за Европейска конституция и Лисабонския договор. Опоненти разбира се има! И то от големите страни – членки, както и от по-малки икономически и социално проспериращи като Холандия и Финландия. Ж. Барозу изрично подчерта, че „не се страхува да използва **забранената дума „федерализъм“**. Защо е тази застраховка обаче? Отговорът не е сложен. Досега това понятие се използваше повече като теоретически постулат от учени и то като някаква мъглява бъдеща възможност. Политиците, съставляващи „мозъчния тръст“ на проекта европейска интеграция принципно избягваха да експлоатират терминологията открито, а предпочитаха да правят задкулисни опити за нейната реализация. Така, че идеята за политически съюз не е отписвана никога. Точното обратното, долните размишления и факти недвусмислено доказват, че идеята непрекъснато витае в политическия небосклон на европейската общност през всичките години на нейното съществуване. Просто се чакаше удобния момент. Очевидно с Договора за Европейска конституция това не се случи, защото не бяха назрели всички необходими условия за такава преломна решителна стъпка. Да се опитаме да отговорим какви биха били тези условия? Подсказването се прави от бивш европейски политик и сегашен изпълнителен директор на МФФ, г-а Кристин Лангард. Според нея (по повод спасяването на

³ Ще напомним известни негови мисли от негови изказвания през различни периоди и в контекста на конкретиката на гореизложеното ще бъдат коментирани. Те дават сравнително ясна представа не само за неговите убеждения за развитието на Европа, но и като политико-идеологически постулати за процеса на европейската интеграция, залегнали в учредителни и основополагащи договори. „Създаване **не** на съюз от държави, а съюз на граждани“, „изграждане на обшоевропейско гражданско общество“, „създаване на институции“ (наднационални).

еврозоната) валутният съюз е конструкция, която е извън общоприетите разбирания и не се изключват кризисни моменти. Тя се позовава на мисли на Ж. Моне и други политици от 50-те години, които прогнозирали, че „Европа ще напредва **чрез кризи**”. Историческата ретроспекция на еволюцията на обединителната европейска идея доказва това твърдение. Кризисните моменти в развитието на ЕС обаче зачестяват, а периодите на тяхната продължителност – все по-дълги. „Еврозоната – според нея, еволюира по време на криза. Нейните характеристики ще бъдат съвсем различни от това, което бе преди няколко години”. Интересна мисъл, защото не допуска да се промени както същността на зоната, така и нейната стабилност. С какво можем да се съгласим и с какво не? Не можем с нейната категоричност, че една сериозна икономическа и финансова криза не може да подрони стабилността и да „срути” евросъюза, а чрез него и целия Европейски съюз. Но не можем да не се съгласим, че кризата наистина роди **нови импулси**, при това именно за решителни стъпки към политически съюз, а не толкова за радикални мерки за спасяване на еврозоната и излизане на целия евросъюз от икономическата криза. Когато се раждаше Лисабонската стратегия (План 2000) имаше също критични кризисни моменти (нисък икономически растеж и то в ЕС-15, висока безработица като сегашната, намаляваща заетост, технологично изоставане от водещите технологични сили в света и т.н.), но нямаше световна икономическа и финансова криза, която допълнително да катализира много други крайно негативни процеси в евросъюза и особено в еврозоната. А както се оказва, голяма част от тях са „собствен продукт” на самия евросъюз, т.е. на грешки и недалновидност в управлението на наднационалното равнище. Лисабонската стратегия е „загубено десетилетие” за европейските граждани. Важни са последствията, които отличават сегашната кризисна ситуация с края на 90-те и началото на новото столетие. С други думи, имаме **ново качество** на кризисните компоненти: дългова криза, огромни бюджетни дефицити, рухнало доверие в финансово-банковата система на ЕС, преднамерено неспазване на правилата и изискуемата финансова дисциплина, социални вълнения, прерастващи в политически сътресения в повечето страни-членки и т.н.

Кое е важното в случая? Всичко това, плюс икономическа и финансова криза, статистически доказана с макро и микро стопански показатели, плюс задълбочаващи се икономически, технологически и социални различия между страните-членки и региони, плюс стресиращи демографски тенденции, породил първо, елементарен рефлекс на наднационалното политическо управление да разсъждава в посока развитие на Европейския съюз на „две или дори на три скорости” (което се посрещна доста хладно от повечето нови страни-членки) и второ, което е **същественото**, да се използва като повод икономическата и финансова криза и още по-дълбоката такава в еврозоната за решителни (и не само мисловни) ходове не само да възкреси, но и да се даде конкретен реален тласък на идеята за политически съюз. Полигонът разбира се е „еврозоната”. И не толкова със спасителните механизми, които всъщност показваха финансовата немощ на евросъюза да посреща финансови трусове, а с нови, „свежи” идеи с План „Европа 2020”, за създаване на фискален съюз, бързо подготвяне и приемане на новия Договор за стабилност, координация и управление (неподписан от Англия и Чехия), с нови механизми за фискална и бюджетна дисциплина (единен надзорен механизъм, единен оздравителен механизъм), водещи практически до ново преотстъпване на национален суверенитет и в тези, считани доскоро за „чувствителни” сфери за всяка страна-членка. Поради това вярна е констатацията, че настоящата криза в Европейския съюз изигра ролята на катализатор за решителни мисловни и отчасти конкретни стъпки за движение към политически съюз. Това, което наистина липсва е Нов Договор! Бърза се от някои европейски политици, защото е нужно време за кардинално нова юрисдик-

ция на ЕС. (Само последният договор (стабилност, координация и управление) изисква поне пет години за да се разработи общностно право за него. Така, че някои европейски политически лидери считат, че кризата е подходящото условие за решителен напредък в движението към политически съюз под формата на Европейска федерация. Няма да коментираме юридическите аспекти на това понятие. Но има и друга алтернатива, която също се „възкреси“ - Европейски съединени щати. По този въпрос също се работи, но все повече различни фактори, действия и аспекти в развитието на ЕС през последните години сочат и чисто европейски вариант, който наричам „Европа на регионите“? В негова полза работят като че ли повече аргументи, отколкото за политически съюз, разбран като съюз от държави.

Кои са главните аспекти в процеса на европейската икономическа интеграция, които или подказват или напълно покриват идеята за политически съюз под формата на европейска федерация или СЩЕ. Засега приемаме тези понятия като работни, като не изключваме, че те биха могли да бъдат заменени с по-атрактивни и дори съществени термини.

Първо. Още с учредителния договор за Европейското обединение за въглища и стомана (ЕОВС) през 1951 г. и в последващите учредителни договори за Европейската икономическа общност (ЕИО) и ЕВРАТОМ (1957) чрез механизмите на за общи институционални органи за управление залегна **принципът за постепенно преотстъпване на национални управленски функции** на наднационалното управленско равнище. За целта именно бяха създадени основните управленски органи на общността, които принципно не се различават от управленските институции на една суверенна държава: Европейски съвет (върховен орган), Съвет на Европейския съюз (СЕС), Европейски парламент, Европейската комисия, Службата за външни отношения, Председателство (президентство) на ЕС. Засега подкомитетите на СЕС и комисарствата на ЕК съчетават функциите на своеобразен наднационален Министерски съвет. Лансира се идеята за отделен орган по фискалните и бюджетни въпроси (финансово министерство). И.т.н.

Второ. Известният „принцип за субсидиарността“. И досега неговият смисъл поражда противоречиви тълкувания. В духа на идеята на Ж. Моне се очертава смислово съдържание с политически отгънък: „съюз не на държави, а на граждани“. Т.е. извежда се една авангардна за времето си идея, европейският интеграционен процес първо в икономиката, а след това и в други области, да бъде базата за създаване на **„общоевропейско гражданско общество“**. Това е според него геостратегическият замисъл на проекта „европейска интеграция“. Съгласно този принцип гражданите, гражданските общества в европейското геопространство трябва да са „управленците на европейската интеграция“! Този принцип изкуствено се поддържа като популистски елемент на управленската логика на европейската интеграция и в изострени ситуации (бламираната европейска конституция, договора за реформа, неподписването от отделни страни-членки на договори, социални сътресения и граждански неподчинения) се изкарва като аргумент за европейската демокрация. В тази връзка се създаде и Комитета на регионите, който с големи усилия успя да „възкреси“ поне на книга принципа, вкарвайки го като анекс и в подписаната, но не приета Европейска конституция и в Договора за реформи.^[4]

⁴ Ще припомним, че формално принципът за субсидиарността е залегнал още в Римския договор за създаване на ЕИО.

Трето. Провеждане на специфична настойчива регионална политика. Въпреки разработването на Политиката за икономическо и социално сближаване (ПИСС), регионалните аспекти на процеса на изравняването на икономическите и социални равнища на слабо развитите страни-членки към обявената граница от 75% от средното за евроръюза равнище продължават да доминират като политики и отделни стратегии. Израз на това е разработената от ЕВРОСТАТ класификация за статистическо териториално разделение на ЕС (над 260 региона) на пет равнища (известните NUTS)^[5]. По тази логиката (критериите) на тази система дори и сега някои страни-членки нямат „статистическия статус“ на държава. Ако се приеме например, Черна гора за страна-членка тя автоматично (с нейните 600 хил. души население) по NUTS отива на четвърто равнище, което отговаря на равнище „община“ в България? Разбира се, отбелязваме още веднъж, това е статистическо, а не управленско разделение. Но **готовността** те да се превърнат в автономни регионални управленски структури е голяма. Именно този бъдещ момент се експлоатира от някои етнически партии. И как да се обясни изключителното усърдие на ЕК да спазва стриктно критериите по NUTS ^[6]? Защото и сега регионалното планиране започва и се осъществява на 3 и 4 равнища по NUTS. Това може би държи в напрежение националните равнища, които в противоречие на принципа за субсидиарността полагат неистови усилия да поддържат централизиран подход на регионално и национално планиране, т.е. от горе на долу! Специално за България е редно да отбележим неприятния факт, че съвсем скоро тя ще отпадне от NUTS – 0, защото ще падне под седем млн. души население? На този етап е трудно да се коментира и прогнозира към кой момент в бъдеще статистическото регионално разделение на ЕС ще се трансформира в управленско териториално (регионално) управление. Във всеки случай понастоящем и този момент е силно застъпен с регионалното планиране. Във всеки случай означава едно – ново претръпване на управленски функции на националното равнище, но този път не директно на наднационалното, а на субнационалното равнище, но под стриктен директен управленски контрол и надзор на наднационалното равнище.

Четвърто. Третият аргумент има своето продължение. В края на „лисабонското десетилетие“ и в началото на периода „2020“ се засили друг съществен момент на териториалната политика на ЕС. В ПИСС за 2014-2020 г. остават само две основни цели, втората от която е третата от ПИСС 2007-2014 г. – „европейско териториално сътрудничество“. Статистическият подход се обогатява или по-скоро допълва с нови елементи и то като стратегии от регионален тип. Става дума за т.нар. „макрорегионална стратегия“ на ЕС, която предвижда интегриран подход при решаването на икономически и социални проблеми на макрорегиони, обединяващи региони по NUTS от различни държави, но териториално съприлежащи към един макрорегион. Разделение по макрорегионален признак засега в ЕС няма, но е въпрос на време за да се

⁵ С Регламент 1059/2003 се въвежда т.нар. „класификация на териториалните единици за статистически цели“ (NUTS).

⁶ Съгласно NUTS бе упражнен силен натиск да се промени Закона за регионалното развитие у нас, защото се установи несъответствие по критериите региони за планиране (равнище 2) на Северозападния регион (БГ11) и Югоизточния (БГ 23) и от тук на двете географски зони на равнище 1. Критерият за ниво 1 е население между 3 и 7 млн. души и за ниво 2 между 800 хил. и 3 млн. души. Така, алогично на управленската и географска разделителна логика у нас на равнище NUTS -1 България е разделена на Северна и Югоизточна България и Югозападна и Южно централна България, а NUTS 2 – например към Югоизточен регион бе прехвърлена област Ст. Загора.

прокара и политическото решение и да намери практически измерения. Мегарегионалната стратегия има и свой инструментариум, който не се вмести директно в логиката на рамките на интегриране на националните държави-членки в общностните стратегии и политики! Става дума за разработване на отделни „макрорегионални финансови рамки” и лансиране на мегаинвестиционни проекти. Следователно прокарва се друга отделителна стратегия на развитие на регионално равнище, което постепенно излиза от контрола на националното равнище, но остава под управлението и контрола на наднационалното равнище. Националното равнище не може да разполага с този значителен допълнителен финансов ресурс! Темата е широка, затова ще споменем за Дунавската стратегия, Северната стратегия, Средиземноморската стратегия, Черноморската синергия. Логиката е обща – обслужва стратегията на евросъюза, но не далече от мисълта, че става въпрос за стъпки, които работят в полза на идеята за Европейска федерация.

Пето. Има и други „лястовици”, които подсказват движение на идеята към политически съюз. Освен споменатите по-горе във връзка с търсенето на изхода за кризата в еврозоната, която както повечето поддръжници на идеята за политически съюз определиха не само като икономическа и финансова, но преди всичко и като резултат от мудното движение към такъв съюз, т. е. е **политическа**, е редно да обърнем внимание и на други симптоми. Стратегията за „единно въздушно небе (пространство)” събуди духовете не само от гледна точка на икономически и други ефекти, но преди всичко със своя „зонален (регионален) подход” да се изземат управленски функции на националните държави и в тази област. Редно е да се върнем и на темата за Унгария и по-точно за нейната нова конституция. Острата реакция (стигащо до заплахи за санкции) на наднационалното управленско равнище на ЕС именно бе по онези моменти, където конституцията предвиждаше запазване на национални управленски функции. Типичен пример (има и други моменти) е за статута на Унгарската национална банка, която по тази конституция не влиза в логиката на маастрихтските критерии. Ще упоменем, но няма да се спираме на ред други измерения на проблема, които имат открито или скрито отношение към него: непреодолените, напротив утежнени напоследък въпроси, свързани с националните идентификации в различни аспекти – националистически, демографски, етнически, сепаратистки, миграционни и др.

Темата за Европейска федерация е интересна и бе позабравена, ако политиките на ЕС не я включиха в информационен и по същество дебат с нови идеи за спасяване на еврозоната. И това не е случайно. Желанието да се ускори процеса към Политически съюз през последните две десетилетия е по-голяма, отколкото реалността в ЕС е готова за това. И затова идеята за Европейска федерация не се приема еднозначно както от политици, така и от страните-членки и техните граждани. Прибързано политическо решение, което е възможно с цената на отпадането на няколко страни-членки остава открит въпроса за нагласата на общоевропейското гражданско общество. Като че ли дойде моментът да се прецени окончателно наивна ли е идеята на Ж. Моне бъдещата интеграционна общност да представлява едно „демократично общоевропейско гражданско общество” под някаква форма или това е изкуствено поддържана алузия за европейските граждани. Считаме, че сегашния етап в развитието на ЕС-който се очертава като второ изгубено десетилетие след „лисабонското” и по План 2000, не е удачно за практически действия по идеята за Политически съюз или Европейска федерация. Социалното напрежение в ЕС расте и едва ли такива смели идеи, колкото и логични да се те като естествен финал на процеса на европейската

интеграция, биха могли да допринесат за решаване на остриите икономически, социални и технологични проблеми на евросъюза. Сегашната криза можем да я характеризираме като нещо много по-различно от тези кризи, **пречистващи** постъпателното движение на общността според логиката на Ж. Моне. Затова изказванията на някои политици в тази връзка не са убедителни – сегашната криза в Европейския съюз, не само в еврозоната, е политическа преди всичко и след това икономическа и социална. Аспектите на тази криза са много и в различни направления – вътрешни и външни. От коя сфера тръгва провокирането ѝ, това вече е без значение. Нашето убеждение е, че в проспериращ Европейски съюз е по-уместно и продуктивно да се лансира идеята за нов етап в развитието на интеграционната общност, което ще означава и качествено друг модел на управление на регионалната икономическа зона. Това изисква или да се закрие един път за винаги възможността да се спекулира с темите за „общогражданско европейско общество“, Европа на регионите, Европейски дом и ясно да се изложи тезата за бъдещата конструкция и модел на управление на ЕС. А това е свързано преди всичко с ясно дефиниране на ролята и функциите понастоящем и в бъдеще на основните субекти, които поне на този етап формират и в някакъв модел управляват евросъюза – страните-членки. Утопия е да се смята, че особено големите страни-членки на ЕС могат скоро и бързо да се разделят със своята историческа национална кодираност и разнoаспектни национални идентификации. Освен това процесът на глобализация също „зацикли“ като предполагаемо положително постъпателно движение на човечеството!