

19/2017

Януари-Юни
January-June

DOCENDO



DISCIMUS

JOURNAL

DIPLOMACY

DIPLOMATIC
INSTITUTE

СПИСАНИЕ

ДИПЛОМАЦИЯ

ДИПЛОМАТИЧЕСКИ
ИНСТИТУТ

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
REPUBLIC OF BULGARIA

МИНИСТЕРСТВО НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

19/2017

Януари-Юни



СПИСАНИЕ

ДИПЛОМАЦИЯ

ДИПЛОМАТИЧЕСКИ
ИНСТИТУТ

Дипломатическият институт не се идентифицира с авторските мнения. Всички настоящи публикации изразяват само и единствено позициите на своите автори.

The Diplomatic Institute does not take collective positions. All publications herein represent only the views of their authors.

Главен редактор

Доц. д-р Здравко Попов

Редакционна колегия

Таня Михайлова, директор на ДИ
Биляна Дечева, началник-отдел в ДИ
Силвана Цокова, началник-отдел в ДИ

Дизайн на корицата

Пейо Колев

София, 2017

Editor in Chief

Assoc. Prof. Zdravko Popov, PhD

Editorial Board

Tanya Mihaylova, Director of DI
Biliana Decheva, Head of Department at DI
Silvana Tsokova, Head of Department at DI

Cover Design

Peyo Kolev

Sofia, 2017

Съдържание

ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

| | |
|---|-----|
| Ролята на министерствата на външните работи при провеждане на ротационно председателство на Съвета на ЕС, координация с ЕСВД след Лисабонския договор и поуки за България <i>Калина Чолакова</i> | 7 |
| Задачите на полската външна политика през 2017 година <i>Витолд Вашчиковски</i> | 25 |
| Способността на Европейския съюз за разрешаване на конфликти в региона на Южен Кавказ: много шум за нищо? <i>g-р Мариета Рабохчийска</i> | 47 |
| Партньорство след мира? Оптимистично виждане за бъдещите специални и привилегирани отношения на ЕС с държавите Израел и Палестина <i>Красимир Николов</i> | 59 |
| Какъв свят! Каква Европа? <i>Атанас Бугев</i> | 106 |

ДВУСТРАННО СЪТРУДНИЧЕСТВО

| | |
|--|-----|
| Азербайджан и България на 25: укрепване на стратегическото партньорство <i>Н.Пр. g-р Наргиз Гурбанова</i> | 121 |
|--|-----|

РЕГИОНАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

| | |
|---|-----|
| Официално обръщение на Н.Пр. Майкъл Христидис в рамките на Зимното училище по дипломация 2017 | 126 |
| Нови характеристики на сътрудничеството 16+1 през 2016 година <i>Ма Джунчи</i> | 132 |

БЛИЗЪК ИЗТОК

| | |
|---|-----|
| Основни фактори, влияещи върху намирането на решение в Либия <i>Йордан Топчийски</i> | 150 |
| Промените в Близкия Изток и новото явление „тероризъм“ <i>Проф. Камил Хабиб</i> | 160 |

ДЕБАТИ С ЕВРОДЕПУТАТИ

| | |
|--|-----|
| Резюме на публичната дискусия „Бъдещето на европейския проект“ | 171 |
|--|-----|

НОВИ ИЗДАНИЯ НА ДИ

| | |
|--|-----|
| „The Communication Strategy for the Accession to the European Union“ | 181 |
|--|-----|

Contents

EUROPEAN UNION

The role of foreign ministries in exercising the Rotating Presidency of the Council of the EU, coordination with the EEAS after the Lisbon Treaty, and lessons to Bulgaria
Kalina Cholakova 184

Information of the Minister of Foreign Affairs on Polish foreign policy tasks in 2017
Witold Waszczykowski 200

The European Union's capacity for conflict resolution in the South Caucasus region: Much ado about nothing?
Assist. Prof. Dr. Marieta Rabohchiyska 217

Partnership after peace? An optimist's view on the EU's future special and privileged relations with the States of Israel and Palestine
Krassimir Y. Nikolov 228

What a world! What kind of Europe?
Atanas Budev 268

BILATERAL COOPERATION

Azerbaijan and Bulgaria at 25: enhancing strategic partnership
H.E. Dr. Nargiz Gurbanova 278

REGIONAL COOPERATION

Keynote speech by H.E. Michael Christides at the Winter School of Diplomacy 282

New features of the 16+1 cooperation in 2016
MA Junchi 287

THE MIDDLE EAST

Critical factors contributing to the solution for the Libyan situation
Yordan Topchiiski 301

The changes in the Middle East and the new phenomenon of terrorism
Prof. Camille H. Habib 310

DEBATES WITH MEPs

„The future of the European project“ 319

BDI NEW PUBLICATIONS

„The Communication Strategy for the Accession to the European Union“ 328

Ролята на министерствата на външните работи при провеждане на ротационно председателство на Съвета на ЕС, координацията с ЕСВД след Лисабонския договор и поуки за България

Калина Чолакова,
стажант-аташе

Резюме

Настоящият експертен доклад разглежда актуален проблем, който заслужава да бъде обект на самостоятелно изследване – ролята на министерствата на външните работи при осъществяване на Ротационното председателство на Съвета на Европейския съюз. Докладът е структуриран в пет части. Първата има за цел да направи кратко въведение в изследваната проблематика. Втората анализира поставения проблем от гледна точка на промените, въведени с влизането в сила на Лисабонския договор, както и от гледна точка на принципни положения, изведени от практиката. Третата част разглежда въпроса за координацията на Ротационното председателство с Европейската служба за външна дейност. Четвъртата част е посветена на поуки и препоръки за първото Българско председателство на Съвета, изведени от анализа на институционалната система след Лисабонския договор и от релевантния опит на други държави членки. Петата част е заключителна.

Докладът включва две приложения и библиографска справка.

I. Въведение

Председателството на Съвета се осъществява на ротационен принцип от всяка една от държавите членки на Европейския съюз (ЕС) за период от шест месеца. През този период съответното председателство ръководи заседанията на всички конфигурации на Съвета и съответните подготвителни органи с изключение на Съвета по външни работи (СВНР). Той се председателства на постоянна основа от въведената с Лисабонския договор фигура на Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (ВП). Последователността на ротационните председателства се определя с единодушно решение на Съвета¹ въз основа на Решение на Европейския съвет от 1 декември 2009 г. относно упражняване на Председателството

1 Най-скорошното Решение на Съвета, с което се установяват мерките за прилагане на Решението на Европейския съвет от 1 декември 2009 г., бе прието на 26 юли 2016 г. В отговор на оповестеното от Обединеното кралство намерение да се оттегли от Съюза. С Решението на Съвета се определя редът на ротационните председателства в периода 1 юли 2017 г. – 31 декември 2030 г. Съгласно това България трябва да поеме своето първо председателство с шест месеца по-рано от първоначално предвиденото – през първата половина на 2018 г.

на Съвета.

Ротационното председателство заема значимо място в европейските интеграционни процеси и води своето начало още от Парижкия договор от 1951 г., който предвижда правителството на всяка държава членка да председателства за три месеца заседанията на Съвета на Европейската общност за въглища и стомана. Естеството и ролята на Председателството претърпяват промени в хода на еволюцията на европейския проект, но то продължава да бъде „...основен елемент от институционалната система на Европейския съюз“². Причина за това е възприемането му като „...историческо достижение на европейската интеграция“³, което способства за утвърждаване на принципа на равнопоставеност. Така всяка държава членка на ЕС осъществява председателство без оглед на фактори като териториална големина или икономическа и политическа значимост. Поради това Ротационното председателство заслужено бива определяно като „пазител на равенството“ в ЕС по примера на Европейската комисия, наричана „пазителка на Договорите“.⁴

Ротационното председателство е обект на изследвания както от страна на представители на академичната общност, така и от страна на държавни експерти, които на практика осъществяват функции по неговата подготовка и провеждане. Преобладаващата част от изследванията обаче се фокусират най-общо върху функциите и задачите, които то предполага за администрациите на държавите членки, без анализ на конкретната роля на министерствата на външните работи⁵. Тази роля обаче заслужава да бъде обект на самостоятелно изследване предвид специфичната област на компетентност на тези ведомства, която често им отрежда важно място в рамките на националните координационни механизми по подготовката и провеждането на Ротационното председателство. Темата е изключително актуална и в контекста на подготовката за първото Българско председателство на Съвета в периода януари – юли 2018 г.

Следва обаче изрично да бъде упоменато, че изчерпателно описание на разглежданата роля за целите на настоящата разработка е невъзможно, тъй като министерствата на външните работи изпълняват различни функции в зависимост от спецификите на националните координационни механизми за целите на Ротационното председателство. Различен е и обхватът на компетенциите им в зависимост от това дали покриват и въпроси, свързани с търговията и развитието, като в тези случаи имат отношение и към СВНР във формати „Търговия“ и „Развитие“.

2 Наръчник на Председателството на Съвета на Европейския съюз, стр. 7

3 Шикова, И., Ротационното председателство в Европейския съюз, стр. 73

4 Шикова, И., Ротационното председателство – зрелостният изпит за членството на България в Европейския съюз, стр. 15

5 С цел постигане на обобщеност на анализа за целите на настоящия доклад ще бъде използван терминът „министерства на външните работи“ за обозначаване на всички ведомства, отговорни за външните отношения на държавите членки и въпроси на ЕС, независимо от различните им наименования и компетенции. Преобладаващ брой държави членки разполагат с по едно такова ведомство. Изключения от общата практика са Малта, която освен свое Министерство на външните работи има и Министерство по европейски въпроси, както и Обединеното кралство, което в резултат от референдума в полза на напускане на ЕС сформира свой специализиран департамент по този въпрос.

Допълнително обстоятелство, което възпрепятства изчерпателността на анализа, е липсата на достатъчно публично достъпна информация за всяко Председателство. С цел получаване на повече информация по изследвания проблем авторът разпространи анкета до дипломатическите представителства на всички гържави членки на ЕС, акредитирани за България. Бяха получени обаче единствено пет отговора.

Предвид гореизложеното, в настоящия доклад ролята на министерствата на външните работи при осъществяване на Ротационното председателство ще бъде изследвана и анализирана, от една страна, от гледна точка на промените след влизането в сила на Лисабонския договор, а от друга страна – от гледна точка на принципни положения, изведени от практиката на гържавите членки съгласно наличната информация. Защищаваната теза е, че министерствата на външните работи продължават да са значим фактор при подготовката и провеждането на Ротационното председателство и след Лисабонския договор.

II. Ролята на министерствата на външните работи при провеждане на ротационно председателство на Съвета на ЕС след Лисабонския договор

В настоящия раздел ще бъде разгледан въпросът как влизането в сила на Лисабонския договор се отразява върху ролята на министерствата на външните работи на гържавите членки при осъществяване на Ротационното председателство.

В сравнителен план с Договора от Ница, Лисабонският договор въвежда три основни промени, които ограничават правомощията и видимостта на министерствата на външните работи по въпроси на шестмесечното председателство на Съвета. На първо място Европейският съвет получава статут на институция на ЕС (чл. 13, т. 1 от ДЕС) със свой постоянен председател. В резултат на това гържавният или правителствен ръководител на председателстващата гържава вече не свиква и не ръководи заседанията на Европейския съвет и не го представлява във външните отношения на ЕС. Наред с това министрите на външните работи на гържавите членки престават да участват в работата на този най-висш политически форум за разлика от преди, когато са придружавали своите гържавни или правителствени ръководители и при необходимост са ги замествали.

Новите правила обаче въвеждат и задължения, които запазват в известна степен по-специалната роля за министър-председателя или гържавния глава, представляващи гържавата, която осъществява Ротационното председателство. Така например председателят на Европейския съвет подготвя дневния ред на срещите в сътрудничество с гържавния или правителствен ръководител на гържавата ротационен председател (чл. 3, т. 1 от Процедурния правилник на Европейския съвет). Наред с това последният е задължен да представи на Европейския парламент (ЕП) приоритетите на своето председателство и постигнатите през полугодията резултати (*Ibid.*, чл. 5). Следва да бъде спомене-

нато и че гържавният или правителствен ръководител на председателстващата гържава по правило замества председателя на Европейския съвет, когато той не е в състояние да изпълнява своите задължения (Ibid., чл. 2, т. 4).

Всички тези правила и принципни положения имплицитно задават редица задачи за министерството на външните работи на гържавата, осъществяваща Ротационно председателство – подпомагане подготовката на дневния ред по въпроси, които са от областта на външните отношения⁶ на ЕС, оказване на съдействие на министър-председателя в случаите, в които замества председателя на Европейския съвет, подпомагане по компетентност на новите доклавващи функции на гържавния или правителствен ръководител.

Второто важно изменение, въведено с Лисабонския договор, е разделянето на съществувалия дотрети това Съвет по общите въпроси и външните отношения, който се е председателствал ротационно от министрите на външните работи на гържавите членки, на две конфигурации – Съвет по общи въпроси (COV) и споменатия вече СВНР (чл. 16, т. 6 от ДЕС). COV се състои от министрите, които отговарят за европейски въпроси в правителствата на гържавите членки, и обезпечава съгласуваността в работата на различните състави на Съвета, както и подготовката на заседанията на Европейския съвет (Ibid.). Това води до сериозно отстъпление от предишната ключова роля на министрите на външните работи в осигуряване на приемствеността по въпроси, засягащи няколко политики. В допълнение, невъзможността на министрите на външните работи да посещават заседанията на Европейския съвет в съчетание с координационната роля на COV по подготовката на тези заседания, е вероятно да доведе до промяна в националната координация по европейски въпроси, като я отдалечи от министерствата на външните работи и я доближи до кабинетите на министър-председателите.⁷

Факторът, който безспорно оказва най-значимо влияние върху ролята на министерствата на външните работи и техните ръководители при осъществяване на Ротационно председателство, е постоянното председателство на СВНР от страна на ВП (чл. 18, т. 3 от ДЕС). Той става гласът на общата външна политика и политика на сигурност и осигурява външното представителство на ЕС в тази област.⁸ Постоянното председателство се отнася и до голяма част от подготвителните органи на СВНР, които се ръководят от представители на ВП (чл. 4 от Решение на Съвета от 1 декември 2009 г. 2009/908/ЕС). Под негово ръководство се създава и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД). Последниците от това са значими.

На първо място постоянното председателство на СВНР лишава министъра на външните работи на гържавата ротационен председател от възможността да играе ролята на *primus inter pares* по въпроси на външните отношения.

6 Европейският съвет играе водеща роля в сферата на външните отношения на Съюза и в частност – общата политика по външни отношения и сигурност. Съгласно чл. 22 и чл. 26 от ДЕС той определя стратегическите интереси, поставя целите и дефинира основните насоки, включително въпроси, имащи отношение към отбранителната сфера.

7 Kajnc̆, S., Guggenbühl, A., Lavadoux, F., Coping with Multiple Presidencies in the EU: Challenges for National Administrations, p. 27

8 Попова, Ж., Европейският съюз след Договора от Лисабон, стр. 358

Наред с това министърът на външните работи в значителна степен губи и видимостта си в международен план, тъй като съгласно Лисабонския договор външното представителство на ЕС в рамките на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) се поделя между ВП (на министерско ниво) и председателя на Европейския съвет (на най-високо ниво). За разлика, допреди това външният министър на Ротационното председателство е имал отношение към външното представителство на ЕС наред с предшественика на ВП – Върховният представител за общата външна политика и политика на сигурност, и Комисаря по външни отношения.

С учредяването на ЕСВД и трансформирането на Делегациите на ЕК в Делегации на ЕС последните поемат осъществяваните допреди това от Ротационното председателство функции по координиране на позициите на ЕС и представителство на ЕС в трети страни.

Лисабонският договор институционализира и модела на осъществяване на 18-месечно екипно председателство от предварително определени групи от по три държави – практика, въведена през 2006 г. с Решение на Европейския съвет.

Независимо от тези изменения обаче министерствата на външните работи и техните ръководители запазват значима роля при осъществяването на Ротационното председателство. Така например при необходимост ВП, в качеството му на председател на СВНР, може да бъде заместван от министъра на външните работи на държавата, която осъществява шестмесечното председателство на Съвета (чл. 2, т. 5, ал. 2 от Процедурния правилник на Съвета). Наред с това при необходимост членът на СВНР, представляващ Ротационното председателство, може да представлява Съвета пред ЕП и комисииите му наместо ВП (*Ibid.*, чл. 26).

ВП би могъл да бъде заместван от представител на държавата ротационен председател (най-често министъра на външните работи или министъра по европейски въпроси), в случай че е възпрепятстван да председателства срещу на министерско ниво с трети страни (*Vademecum on the External Action of the European Union*, 2.2.2.1, р. 22).

Друго важно обстоятелство, което заслужава внимание с оглед ролята на министерствата на външните работи, е фактът, че представителите на държавата ротационен председател запазват председателството на част от подготвителните органи на СВНР – Корепер II, подготвителните органи в областта на търговията и развитието и част от хоризонталните подготвителни органи в областта на ОВППС.

Пряко свързан с темата на настоящия доклад е и въпросът относно това доколко държавата ротационен председател би могла да задава такива приоритети в областта на ОВППС, които съответстват на нейния национален интерес. Наличието на трио програма, която се съгласува с представители на ВП, и ръководната му роля по отношение на СВНР водят до значително ограничаване на тези възможности.

Наред с това обаче съществуват и примери, които демонстрират, че и след Лисабонския договор министерствата на външните работи на държавите ро-

тационни председатели биха могли да влияят върху дневния ред в областта на ОВППС. Полското председателство, което бива окачествявано като лидерско, например измежду своите приоритети извежда Източното партньорство⁹. В изпълнение на набелязаните цели Варшава става домакин на Срещата на високо равнище по Източното партньорство от септември 2011 г.

По сходен начин Кипърското председателство¹⁰ от втората половина на 2012 г. и Малтийското председателство¹¹ от първата половина на 2017 г. поставят във фокуса на вниманието въпрос, чиято приоритетност се преговаря от геостратегическото им разположение и външнополитически интереси – Южното измерение на Европейската политика на съседство. Нещо повече, Кипър си поставя амбициозната задача да работи в тясно сътрудничество с ЕСВД в рамките на Глобалната стратегия на ЕС с цел справяне със сложните предизвикателства, пред които е изправена Европа, особено по отношение на миграцията и сигурността.¹² Това отново са теми, които са от особена важност за страната предвид продължаващата нестабилна миграционна обстановка в Южното Средиземноморие и нейните импликации за сигурността, включително по линия на нарасналата терористична заплаха.

Подобен анализ показва, че Председателствата гори и след Лисабонския договор са в състояние да поставят във фокуса на вниманието въпроси от областта на ОВППС, на които биха искали да бъде обърнато специално внимание. Ключово за успеха на подобно лидерско поведение обаче е умението собствените национални интереси да бъдат промотирани посредством съчетаването им с общностните.

Още едно свидетелство за активната роля на министерствата на външните работи по подготовката и провеждането на Ротационното председателство е и фактът, че са неизменна съставна част на координационните механизми за тези цели. По примера на категоризирането на координационните механизми на държавите членки по въпроси на ЕС, при които централен координатор е министерството на външните работи, Офисът на министър-председателя или друго звено, отговорно пред Кабинета на министрите¹³, от практиката биха могли да бъдат разграничени същите видове координационни механизми и по подготовка и провеждане на Председателството. Така например в някои случаи министерствата на външните работи се явяват основно координационно звено, а в други – активно си сътрудничат с или биват част от допълнителни структури за междуведомствена координация, вече съществуващи или създадени за целите на Председателството, обикновено на подчинение на правителствените ръководители или техни заместници.¹⁴

9 The priorities of the Polish Presidency of the EU Council, at: <https://www.premier.gov.pl/en/news/news/the-priorities-of-the-polish-presidency-of-the-eu-council.html>

10 Priorities of the Cyprus Presidency of the Council of the European Union 1 July –31 December 2012, at <http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/x8yAAZB3R8D2nxXo9+AUZw==/>

11 2017 Maltese Presidency of the Council of the European Union Priorities, [https://www.eu2017.mt/Documents/Maltese%20Priorities/EU2017MT%20%20Presidency%20Priorities%20\(EN\).pdf](https://www.eu2017.mt/Documents/Maltese%20Priorities/EU2017MT%20%20Presidency%20Priorities%20(EN).pdf)

12 Programme of The Maltese Presidency of The Council of The European Union (1 January 2017 - 30 June 2017), p. 14, https://www.eu2017.mt/en/Documents/NationalProgramme_EN.pdf

13 Jensen, M. D., Measuring and Explaining Variation in Co-ordination Mechanisms in the EU, p. 1284

14 Виж Приложение № 1

Анализът на практиката показва също така, че често в тези координационни механизми има разграничение между звената, отговорни за логистичната подготовка, и такива – ангажирани с политическата работа по Председателството. Така например политическите въпроси нерядко се ръководят от кабинетите на министър-председателите и/или министерствата на външните работи, докато за логистичните нерядко се създават отделни структури.

Ключовата роля на министерствата на външните работи се предопределя от специфичните им двойствени отговорности, които от една страна включват взаимодействие с администрацията на Кабинета на министрите и секторните ведомства в рамките на националните координационни механизми, а от друга – взаимодействието с гържавите членки и институциите и службите на ЕС.

Деиността на постоянните представителства в Брюксел също свидетелства за активността на министерствата на външните работи при осъществяване на Председателството. Практиката сочи, че независимо от избрания модел за провеждането му – централизирано от столицата или децентрализирано от Брюксел, гържавите членки подсилват съставите на своите постоянни представителства чрез командироване на допълнителни национални експерти. Обяснимо изключение в това отношение е Белгия.

III. Координация с Европейската служба за външна дейност

Цел на ЕСВД, която започва да функционира на 1 януари 2011 г., е да подпомага ВП при изпълнението на неговите функции по провеждане на ОВППС и осигуряване на съгласуваност на външната дейност на Съюза.¹⁵ Това, от една страна, освобождава Ротационното председателство от предишните му отговорности по въпросите на външната дейност, но от друга страна поражда необходимостта от тясна координация с ЕСВД и ВП. До този момент не е приет цялостен документ, който да регламентира тази координация, поради което за целите на настоящия доклад тя ще бъде анализирана от гледна точка на установената практика и релевантни общи положения и договорености. За удобство въпросите на координацията ще бъдат разгледани в контекста на две времеви рамки – в процеса на подготовка на Председателството и при неговото осъществяване.

В процеса на подготовка Триото ротационни председателства съставят проекта за 18-месечната си програма съвместно с председателя на СВНР и в тясно сътрудничество с ЕК що се отнася до дейностите на този състав през въпросния период (чл. 2, ал. 6 от ППС). В допълнение, действащото през съответния период Председателство изготвя за всеки състав на Съвета проекти за дневен ред на заседанията, предвидени за следващото полугодие, въз основа на 18-месечната програма и след консултация с ЕК (*Ibid.*, чл. 2, ал. 7). Проектите на дневен ред на СВНР и на неговите подготвителни органи с постоянно председателство се задават от ЕСВД. Ротационното председателство в

¹⁵ Решение на Съвета от 26 юли 2010 г. за определяне на организацията и функционирането на Европейската служба за външна дейност, чл. 2, т. 1, 2010/427/ЕС

сътрудничество с ЕСВД определя дневните редове на подготвителните органи на СВНР с шестмесечно председателство, както и тези на неформалните срещи на министри на външните работи във формат „Гимних“ и неформалните срещи на политически директори¹⁶.

Заместването на ВП от страна на министъра на външните работи на Ротационното председателство за участие в срещи на министерско ниво с трети страни също изисква тясно взаимодействие с ЕСВД. По правило графикът на заместванията се определя в предварителен порядък, но поради динамичния и непредсказуем характер на събитията в областта на ОВППС това може да се случи и в кратки срокове.

В процеса на осъществяване на Председателството от първостепенно значение е координацията с ЕСВД, за да може ВП да изпълнява своите функции по осигуряване на съгласуваността на външната дейност на Съюза. Предизвикателството в това отношение произтича от „разделеното“ председателство на подготвителните органи на СВНР, при което част от тях се председателстват от Ротационното председателство, а друга – от представители на ВП.¹⁷ В допълнение, при настоящата уредба Ротационното председателство ръководи заседанията на СОВ, Комитета на постоянните представители II (КОРЕПЕР II) и важни работни групи на Съвета в областта на развитието и на външното измерение на вътрешните политики. Поради това ключова за постигането на координация по въпроси на външните отношения е ролята на ротационния председател на КОРЕПЕР II. Той ръководи орган с важни функции по подготовката на СОВ, който от своя страна подготвя заседанията на Европейския съвет, в които ВП участва, в случай че бъдат дискутирани въпроси от областта на външните отношения на Съюза. За целите на тази координация Ротационното председателство отправя покана до ЕСВД за участието на нейни представители в заседания на КОРЕПЕР II, когато на тях се обсъждат въпроси от дневния ред на СОВ (*Vademecum on Working Relations with the European External Action Service*, p. 15). Ротационното председателство може да покани ЕСВД да вземе участие и в подготвителни работни групи, различни от тези на СОВ (*ibid*, p. 17).

Поради необходимостта от подобна координация проведено от Европейската сметна палата проучване на мнението на държавите-членки на ЕС сочи, че председателството от страна на ЕСВД на работни групи и комитети на Съвета не е довело до очаквания стратегически резултат.¹⁸ В този контекст следва да бъде отбелязано, че в Доклад на ВП по изпълнението на прегледа на ЕСВД, осъществен през 2013 г., е отчетена възможността да се преразгледа Ротационното председателство на работните групи в областта на външните отношения.¹⁹

16 Срещите се председателстват от заместник-генералния секретар на ЕСВД и в тях участват политически директори и кореспонденти по европейски въпроси, представляващи държавите членки. Целта е да се обсъдят най-важните проблеми, които ще бъдат разглеждани от СВНР.

17 Виж Приложение № 2

18 Court of Auditors, Special Report, The establishment of the European External Action Service, p. 23

19 Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 22 December 2015 to the Council on implementing the EEAS Review, p. 8

Друг важен аспект на координацията с ЕСВД се отнася до случаите, в които дипломатически мисии на гържавата ротационен председател изпълняват функции по местно представителство на ЕС в трети страни, в случай че ЕС няма свои делегации на място или те не са на посланическо ниво (Guidelines for EU Cooperation in Third Countries, art. 29 във връзка с Council Document on the Arrangements on the Diplomatic Representation of the Presidency in Third Countries). Каналите на комуникация в тези случаи минават през министерството на външните работи, което се явява звено за свързка между ЕСВД и съответните дипломатически представителства (Ibid., art. 37).

Внимание заслужава обстоятелството, че последните не се разглеждат единствено като изпълнители на инструкции на ЕСВД по докладване или осъществяване на демарши от името на ЕС, но и като звена, които биха могли да имат принос при формулирането на ОВППС на ЕС. Така например гържавата, която ги ръководи, би могла да отправя предложения до ЕСВД за евентуални действия по отношение на тези страни (Ibid., art. 40). Тази гържава обаче не може да прави изявления от името на ВП или ЕС без инструкции от страна на ЕСВД (Ibid., art. 46).

IV. Поуки и препоръки за България

На 1 януари 2018 г. на България предстои да поеме за първи път Ротационното председателство на Съвета. Това е огромно предизвикателство за администрацията на страната ни и в частност за Министерството на външните работи (МВНР), на което са възложени важни задачи съгласно националните координационни механизми за участие на страната ни в дейността на ЕС (съгласно ПМС 85/17.04.2007 г.) и за подготовка и провеждане на Председателството (съгласно ПМС 258/30.09.2016 г.). МВНР има подпомагащи функции по отношение на две направления – логистика и екип и външни аспекти на Културната програма на Председателството. Ведомството има и водеща роля при изготвянето на Комуникационната стратегия и изпълнението ѝ в международен план; и съгласуването на външните аспекти на приоритетите и работната програма. В допълнение, от 2015 г. Дипломатическият институт към министъра на външните работи провежда обучения с цел подобряване на езиковите и преговорни умения на служители от гържавната администрация, които ще бъдат ангажирани с Председателството.

В хода на осъществяването му МВНР ще изпълнява задачи по подготовката, провеждането и участието във формални и неформални заседания на Европейския съвет, СОВ и СВНР и ще има координиращи и съгласувателни функции по подготовката на заседанията на КОРЕПЕР I и КОРЕПЕР II.

От безспорно значение за успешно изпълнение на поставените задачи е добрата подготовка, включително изучаването на добри практики на преходни председателства. Във връзка с това в настоящия раздел ще бъдат щрихираны някои основни поуки и препоръки за ролята на българското МВНР и неговия ръководител, изведени както от анализа на институционалната

система на ЕС след Лисабонския договор, така и от опита на други държави членки.

На първо място следва да се отчете фактът, че ръководната роля на ВП по отношение председателството на СВНР и външното представителство на ЕС не предполага по подразбиране поставяне в сянка на министъра на външните работи на държавата ротационен председател. Той, както бе разяснено в раздел II, запазва известна видимост, която би могла да бъде инструментализирана. Красноречив пример в това отношение е поведението на външния министър на Полша Рагослав Шикорски, който по време на Ротационното председателство на своята държава постига съгласие с тогавашния ВП Катрин Аштън да я представлява на официални срещи, както и при официални посещения, което значително повишава ролята и значимостта му. Българското МВНР би могло да заимства от подобен проактивен модел на поведение. Биха могли да бъдат планирани и самостоятелни политически прояви на българския министър на външните работи като произнасянето на речи в ключови европейски столици. Тези прояви биха могли да послужат за даване на по-голяма гласност на приоритетите на Председателството и на българската визия за бъдещето на ЕС. Те биха способствали и за утвърждаване на положителен образ на страната ни като активен и допринасящ член на Съюза със своя позиция по въпросите от европейския дневен ред.

Важни за видимостта на българското Председателство и, в частност, на българската външна политика несъмнено са и приоритетите относно дейността на ЕС на световната сцена. Макар тези приоритети да се определят в голяма степен от ЕСВД и да се влияят от текущата международна обстановка, Ротационното председателство все пак би могло да насочи вниманието към въпроси от национален интерес при отчитане на общностните интереси. Предизвикателство в това отношение за българското правителство и в частност – за МВНР, е намирането на точния баланс между необходимостта, от една страна, да се отговори на европейските очаквания за безпристрастност и неутралност, а от друга – на очакванията на част от българската общественост за лидерско председателство, което акцентира върху националните външнополитически приоритети. С цел адекватен отговор на евентуални критики към правителството, че пренебрегва националните интереси по време на Председателството, МВНР следва да подготви подходяща Комуникационна стратегия в национален план, с която широката общественост да бъде информирана, че Председателството служи преди всичко за реализиране на общоевропейските интереси.

При подготовката за Председателството българското МВНР следва също така в пълна степен да отчита максимата „Очаквай неочакваното“ поради непредвидимия характер на събитията от областта на ОВППС. В този контекст то трябва да има готовност за гъвкава и навременна реакция в случай на необходимост от актуализиране на приоритетите или изяви на неговия ръководител в качеството му на евентуален заместник на ВП.

От не по-малка значимост е и необходимостта от готовност от страна на МВНР, независимо от изискванията за неутралност на Председател-

ството, да отстоява ключови национални интереси, в случай че те бъдат поставени на карта. Спецификите на нормотворческия процес в рамките на ОВППС, който поради междуправителствения характер на сътрудничеството в тази сфера се реализира посредством решения, приемани по принцип с единодушие, предполага, че българската страна има правото на вето. Ротационното председателство обаче поражда очаквания спрямо българските представители в СВНР и неговите подготвителни органи да бъдат радетели за сближаване на позиции и постигане на съгласие.

Поради това възможностите за отстояване на национални интереси в областта на ОВППС следва внимателно да бъдат преценявани за всеки отделен случай, така че да не се създаде негативното впечатление, че българската страна действа в разрез с изискванията. Постоянното председателство на СВНР изключва вероятността към българския министър на външните работи да бъдат отправени критики в това отношение, но Ротационното председателство на някои от подготвителните органи на СВНР изисква повишено внимание. В случай че в дневния ред на тези органи се разглежда въпрос, по който българската страна не би могла ефективно да защити националните си интереси поради ролята си на посредник за постигане на консенсус и единодушие, то тя би могла да се възползва от редица политически, процедурни и технически способности. Така например би могла да отложи решаването на въпроса за по-късен етап, когато вече не е председател, или да потърси подкрепата на сходномислещи държави, които наместо нея да отстоят желаната позиция.

За да може министърът на външните работи на България, екипът по Председателството и дипломатическите ни представители в Брюксел успешно да осъществяват ролята си на безпристрастни посредници, те следва да се ползват с доверието на своите европейски хомолози и партньори. Това налага предприемането на мерки, които да осигурят „устойчивост“ на състава на екипа. Същевременно следва да се предотвратят евентуални политически мотивирани промени в екипа както в столицата, така и в Брюксел в резултат от предсрочните парламентарни избори в страната ни от 26 март т. г. Негативен пример в това отношение е Унгария, чиито екип в голямата си част бива подменен поради смяна на правителството през април 2010 г. непосредствено преди Председателството през първата половина на 2011 г. Това създава напрежение и понижава качеството на ръководството на някои работни групи. Като положителен пример би могъл да послужи опитът на Литва, чиито парламентарно представени политически партии сключват споразумение, съгласно което се задължават да осигурят политическа приемственост по подготовката на Председателството, независимо от резултата от парламентарните избори, проведени няколко месеца преди страната да поеме Председателството през юли 2013 г.

След изборите в България е необходимо да бъдат предприети своевременни действия за повишаване видимостта на новия постоянен министър на външните работи. Това би могло да стане посредством организирането на негови работни визити в столиците на ключови европейски парт-

ньори, както и участието му в евентуално посещение на новосформираното българско правителство в Брюксел с цел установяване на контакти с европейските институции и отправяне на силно политическо послание за ангажираността с въпросите на Председателството. В това отношение българската страна може да се поучи от примера на гържави като Полша и Литва, които организират подобни посещения на своите правителства в Брюксел.

Важна за добрата подготовка и успешно осъществяване на Българското председателство е и ролята на Постоянното представителство в Брюксел, както и ефективното взаимодействие на Централното управление с него. България, по подобие на други гържави с малък административен капацитет, е избрала модела на базирано в Брюксел председателство, което предполага известна свобода на действие от страна на дипломатите в Брюксел при вземането на решения. Това има своите недостатъци, тъй като се разчита на личните контакти на тези дипломати с техните колеги от другите представителства и с институциите на ЕС, а това предполага склонност към отстъпки и недостатъчно ефективно отстояване на гържавния интерес. С цел минимизиране на евентуални негативни последици, произтичащи от този модел, България би могла да приложи опита на гържави като Полша и Дания, които въвеждат постоянна видеоконферентна връзка със своите постоянни представителства с цел осъществяване на политически контрол от столицата и постигане на оперативност.

По въпросите на взаимодействието с ЕСВД българското МВНР би могло да проучи опита на Литва и Дания. Литва например провежда консултации с ЕСВД с цел по-добра подготовка и прогнозиране за целите на своето председателство. Дания, от своя страна, си поставя задачата да се превърне в модел за бъдещите председателства що се отнася до укрепване на сътрудничеството със Службата.

Не на последно място по важност за успеха на Българското председателство е и подготовката и осъществяването на подходяща Комуникационна стратегия, особено във външен аспект с акцент върху гържавите членки на ЕС. Събитията по линия на Културната програма, която е част от Комуникационната стратегия, следва умело да бъдат съчетани с комуникационните дейности с цел постигането на максимално въздействие на посланията. Във връзка с това МВНР, което подпомага Министерството на културата по изготвянето на Културната програма и изпълнението ѝ в международен план, би могло да иницира дискусия с цел набелязване на иновативни подходи за подобряване образа на България в ЕС. Така например официалното откриване на председателството ни в Брюксел би могло да бъде съчетано с изложба на произведения на български творци, селектирани въз основа на предварително проведен конкурс на тема, свързана с членството на страната ни в Съюза или българската гледна точка за бъдещето му. Подобна проява би могла да послужи като интелигентен контрапункт на модернизативната инсталация, използвана от Чешкото председателство в началото на 2009 г., символизираща „разнообразието“ в ЕС.

V. Заключение

Влизането в сила на Лисабонския договор ограничава в известна степен правомощията и видимостта на министерствата на външните работи на държавите членки по въпроси на Ротационното председателство на Съвета. Независимо от това обаче те продължават да играят значима роля при подготовката и провеждането му поради естеството на компетенциите си. Доказателство за това е фактът, че са неизменна съставна част на националните координационни механизми и не рядко изпълняват централни функции в тях. На Министерството на външните работи на Република България са възложени важни задачи по подготовката и осъществяването на първото Българско председателство на Съвета. Във връзка с това основните препоръки, които биха могли да бъдат отправени към него, са свързани с максимално доброто познаване и приложение на договорните разпоредби, процедурните правила и релевантни добри практики на предходни председателства с цел осигуряване на подобра видимост на неговия ръководител, защита на общоевропейски външнополитически приоритети при отчитане на националните и утвърждаване на положителния образ на България като член на ЕС.

Приложение № 1

Координационни механизми на държавите членки на ЕС по подготовка и провеждане на Ротационно председателство на Съвета на ЕС след влизането в сила на Лисабонския договор²⁰

| Поредно Ротационно председателство | Координационен механизъм |
|---|---|
| Чешко председателство януари-юни 2009 г. (1-во по ред за страната) | Кabinetът на министъра по европейски въпроси (до май 2009 г. – Cabinetът на вицепремиера по европейски въпроси) носи основна отговорност за политическата подготовка на Председателството. Той оглавява създадения към Cabinetа на министрите координационен орган, който се състои от два отдела – по въпроси на Председателството, който изпълнява задачи по логистиката и организацията, и по европейски въпроси, който отговаря за координирането на позициите на страната в рамките на ЕС. |
| Шведско председателство юли-декември 2009 г. (2-ро по ред за страната) | В центъра на координационния механизъм е Звено по европейски въпроси в Офиса на министър-председателя, който носи основната отговорност по провеждане на Председателството. Министърът по европейски въпроси осъществява координация по подготовката на междуведомствено ниво. Към Министерския съвет са създадени две допълнителни структури – Секретариат за организиране на срещи по линия на ЕС и Секретариат по комуникациите. |
| Испанско председателство януари-юни 2010 г. (4-то по ред за страната) | Координационният механизъм е под политическото ръководство на първия заместник министър-председател и на пряко подчинение на държавния секретар по европейските въпроси. Последният и Постоянното представителство в Брюксел носят отговорност за определянето на националните позиции за участието на страната в работата на европейските институции и правилното приложение на европейските политики в национален план. |
| Белгийско председателство юли-декември 2010 г. (12-то по ред за страната) | Дирекцията по европейски въпроси в МВНР е основно звено в координационния механизъм на страната с оглед постигането на консенсус по важни въпроси на федерално ниво. Само ако не се постигне съгласие, тогава въпросите се отнасят до междуведомствено и високо политическо равнище. |
| Унгарско председателство януари-юни 2011 г. (1-во по ред за страната) | МВНР е отговорно за хоризонталната координация по въпроси на ЕС в рамките на администрацията. Управлението на Председателството е възложено на Секретариата по европейски въпроси в МВНР с помощта на посилено Постоянно представителство в Брюксел. Назначен е и правителствен комисар, който е натоварен с оперативното управление на Председателството, включително организация, логистика и комуникация и бюджет. Той си сътрудничи с министъра по европейски въпроси в МВНР. |
| Полско председателство юли-декември 2011 г. (1-во по ред за страната) | Правителството назначава министъра по европейски въпроси за свой Върховен представител за подготовката на държавните структури и Полша за Председателството (ВП). Той осъществява функции по подготовка в следните области: програма, координация между министерствата, човешки ресурси, информация и комуникация, контакти с държавите членки, логистика, стратегическа и правна рамка на Председателството. За целите на Председателството Офисът на Комитета по европейска интеграция (UKIE) – координационната структура на страната по въпросите на ЕС – бива интегриран в МВНР под ръководството на ВП. UKIE се слива с някои европейски структури на МВНР, с което се създава „Дирекция за координация на Полското председателство в Съвета на ЕС“. Дирекцията е натоварена с всички дейности по Председателството – подготовка на стратегии, изработване на механизъм за координация, бюджетна програма, медийни кампании и изработка на промоционални материали. През 2009 г. се формира и Комитет на високо политическо ниво, отговарящ за политическите решения по подготовката. |
| Датско председателство януари-юни 2012 г. (7-мо поред за страната) | МВНР има централна координираща роля в Председателството от гледна точка на политики, организация и комуникация. МВНР координира изготвянето на програмата на Председателството, неговите приоритети, както и комуникацията и логистиката в тясно сътрудничество с МС. Създава се постът на министър по европейски въпроси, отговорен за отношенията с ЕП и преговорите по Многогодишната финансова рамка. |

20 Информацията се базира на открити източници (на английски език), достъпни към 31 март 2017 г., и на Справка по държави относно подготовката и провеждането на Председателството на Съвета на ЕС, изготвена през август 2013 г. от Дирекция „Политики и институции на Европейския съюз“ в Министерството на външните работи.

| | |
|--|---|
| <p>Кипърско председателство юли-декември 2012 г. (1-во по ред за страната)</p> | <p>Координационният механизъм на Кипър е децентрализиран – ролята на Постоянното представителство към ЕС и МВНР е основна при провеждането на Председателството. В рамките на Планиращото бюро на страната (Правителствена служба, ангажирана с утвърждаването и насърчаването на социално-икономическата растеж) е създаден Секретариат на Кипърското председателство. Секретариатът е натоварен с подготовката и провеждането на Председателството във всички му аспекти, включително логистика и планиране. Звеното подпомага заместник-министъра по европейските въпроси, който осигурява политическото ръководство на процеса. Създава се и Комитет по европейски въпроси: председателстван от министъра на външните работи, с членове: министъра на финансите, заместник-министъра по европейските въпроси, постоянния секретар на Планиращото бюро и постоянния представител на Кипър към ЕС. В министерствата се създават отдели по европейските въпроси, които осигуряват връзката със Секретариата. МВНР и Постоянното представителство към ЕС имат основна роля при провеждане на Председателството.</p> |
| <p>Ирландско председателство януари-юни 2013 г. (7-мо по ред за страната)</p> | <p>Кабинетът на министър-председателя играе водеща роля в планирането и подготовката. Той работи в тясно сътрудничество с МВНР, което е натоварено с логистиката. Към правителството е създадено звено с цел обезпечаване на комуникацията по Председателството. При подготовката на политическата програма и приоритетите Кабинетът на министър-председателя се координира с всички релевантни правителствени отдели и с Постоянното представителство в Брюксел. То е централно звено в провеждането на Председателството.</p> |
| <p>Литовско председателство юли-декември 2013 г. (1-во по ред за страната)</p> | <p>Заместник министър-председателят по европейски въпроси е отзован за подготовката. Той оглавява Координационна мрежа, която се състои от представители на Парламентта, преиздента, министър-председателя и министерствата. Правителствената комисия по въпроси на ЕС, която включва всички заместник министър-председатели и е ръководена от външния министър, играе централна роля при формулирането и координирането на позициите за участието на страната в ЕС. Заседанията на тази комисия се подготвят от Отдела по европейски въпроси в рамките на МВНР и от Координационната мрежа. В допълнение към тях в МВНР е създаден и временен Отдел по Председателството на Съвета, натоварен с функции по обучението на екипа, планиране, комуникации, логистика и координация на дейности по Председателството.</p> |
| <p>Гръцко председателство януари-юни 2014 г. (5-то по ред за страната)</p> | <p>Създаден е Офис на Гръцкото председателство по ръководството на заместник-министъра на външните работи и генералния секретар по европейски въпроси и на директно подчинение на министъра на външните работи. Правителството създава и междуведомствен комитет, който се състои от министъра на външните работи и представители на съответните ведомства в зависимост от тематиката на работните срещи. В министерствата са назначени лица за контакт и са създадени тематични работни групи по Председателството с цел по-добра координация на дейностите.</p> |
| <p>Италианско председателство юли-декември 2014 г. (12-то по ред за страната)</p> | <p>Липсва подробна публично достъпна информация на английски език.</p> |
| <p>Латвийско председателство януари-юни 2015 г. (1-во по ред за страната)</p> | <p>На подчинение на министъра на външните работи е създаден Секретариат на Председателството, който координира работата на институциите на страната по подготовка и осъществяване на Председателството.</p> |
| <p>Люксембургско председателство юли-декември 2015 г. (12-то по ред за страната)</p> | <p>Липсва подробна публично достъпна информация на английски език.</p> |
| <p>Холандско председателство януари-юни 2016 г.</p> | <p>МВНР изпълнява централни координиращи функции по подготовката и провеждането на Председателството.</p> |

Приложение № 2

Председателство на Съвета в областта на ОВППС съгласно Лисабонския договор²¹

| | Върховен представител | Ротационно председателство | Председател на Европейския съвет |
|---|-----------------------|----------------------------|----------------------------------|
| Европейски съвет | | | X |
| Съвет по общи въпроси | | X | |
| Съвет по външни работи (Включително във формати „Отбрана“ и „Развитие“) | X | | |
| Съвет по външни работи във формат „Търговия“ | | X | |
| КОРЕПЕР II | | X | |
| Група „Античи“ | | X | |
| Комитет по политика и сигурност | X | | |
| Група „Николаус“ | X | | |
| Подготвителни органи в областта на търговията и развитието ²² | | X | |
| Подготвителни органи на географски принцип ²³ | X | | |
| Подготвителни органи на хоризонтален принцип (предимно ОВППС) ²⁴ | X | (X) | |
| Подготвителни органи, свързани с ОПСО ²⁵ | X | | |

- 21 Vanhoonacker, S., Pomorska, K., Maurer, H., The Council presidency and European Foreign Policy – Challenges for Poland in 2011, p. 12
- 22 Комитет „Член 207“, Работна група „АКТБ“, Работна група „Сътрудничество за развитие“ (DEVGEN), Работна група „ЕАСТ“, Работна група „Изделя с двойна употреба“, Работна група „Търговски въпроси“, Работна група „Суровини“, Работна група „Обща система за преференци“, Работна група „Подготовка на международни конференции по въпросите на развитието/Конвенция на ООН за борба с опустиняването/ Конференция на ООН за търговия и развитие (UNCTAD), Работна група „Хуманитарна и продоволствена помощ“, Работна група „Експортно кредитиране“
- 23 Работна група „Машрек и Магреб“ (COMAG/MaMa), Работна група „Източна Европа и Централна Азия“ (COEST), Работна група „Западни Балкани“ (COWEB), Работна група „Близък изток и Персийски залив“ (COMEM/MOG), Работна група „Азия и Океания“ (COASI), Работна група „Латинска Америка“ (COLAT), Работна група „Трансатлантически отношения“ (COTRA), Работна група „Африка“ (COAFR)
- 24 Група „Николаус“, Работна група „Глобално разоръжаване и контрол над въоръженията“ (CODUN), Работна група „Неразпространение“ (CONOP), Работна група „Износ на конвенционално оръжие“ (COARM), Работна група „Права на човека“ (CONOM), Работна група „ОССЕ и Съвет на Европа“ (COSCE), Работна група „ООН“ (CONUN), Работна група ad hoc за мирния процес в Близкия изток (COMEP), Работна група „Административни въпроси и протокол на ОВППС“ (COADM). По изключение следните подготвителни органи се председателстват от шестмесечното председателство: Работна група на съветниците по външни отношения (RELEX), Работна група „Тероризъм, (Международни аспекти) (COTER), Работна група за прилагането на специални мерки за борба с тероризма (COCOP), Работна група „Международно публично право, (COJUR), Работна група „Морско право, (COMAR) и Работна група „Консулски въпроси, (COCOSN).
- 25 Военен комитет (EUMC), Работна група на Военния комитет (EUMCWG), Политико-Военна работна група (PMG), Комитет за гражданските аспекти на управлението на кризи (CIVCOM), Работна група „Европейска политика в областта на въоръженията

Библиография

Книги, статии и доклади:

- Попова, Ж., Европейският съюз след Договора от Лисабон, Дипломатически институт, С., 2015 г.
- Шикова, И., Ротационното председателство в Европейския съюз, Дипломатически институт, С., 2012 г.
- Шикова, И., Ротационното председателство – зрелостният изпит за членството на България в Европейския съюз, сп. „Дипломация“, бр. 7, 2012 г.
- Дирекция „Политики и институции на Европейския съюз“, Министерство на външните работи, Подготовка и провеждане на Председателството на Съвета на ЕС, Справка по гържави (период юли 2008 г. - декември 2014 г.), август 2013 г.
- Jensen, M. D., Measuring and Explaining Variation in Co-ordination Mechanisms in the EU, *Journal of European Public Policy*, 2014, Vol. 9, p. 1284
- Kajinč, S., Guggenbühl, A., Lavadoux, F., Coping with Multiple Presidencies in the EU: Challenges for National Administrations, *EIPAscope* 01/2011 at: <http://aei.pitt.edu/33496/>
- Vanhoonacker, S., Pomorska, K., Maurer, H., The Council Presidency and European Foreign Policy – Challenges for Poland in 2011, Report prepared in cooperation with Konrad Adenauer Foundation in Poland; Centre for International Relations, 2010
- Vilpišauskas, R., Vandecasteele, B., Vaznonytė, A., The Lithuanian Presidency of the Council of the European Union Advancing Energy Policy and Eastern Partnership Goals: Conditions for Exerting Influence, at: <http://lfpr.lt/wp-content/uploads/2015/09/LFPR-29-Vilpišauskas.pdf>
- Chatzistavrou, F., Defying the Oracle? The 2014 Greek Presidency of the EU Council, *European Policy Instrument Network, Working Paper* № 36/February 2014, at: https://www.ceps.eu/system/files/EPIN_wp36%20Greek%20Presidency.pdf
- European Court of Auditors, Special Report, The Establishment of the European External Action Service, 2014, at: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_EN.pdf
- European External Action Service, Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 22 December 2015 to the Council on implementing the EEAS Review, HR(2015) 170, at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5113-2016-INIT/en/pdf>

Документи:

- Договор за Европейския съюз (ДЕС) и Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) (консолидирани текстове), ОВ С 326 , 26/10/201, стр. 0001 – 0390
- Служба за публикации на Европейския съюз, Наръчник на Председателството на Съвета на Европейския съюз, Люксембург, 2015 г.
- Процедурен правилник на Съвета (ППС), ОВ L 325, 11/12/2009, стр. 36-61
- Процедурен правилник на Европейския съвет, ОВ L 315, 2/12/2009г., стр. 51-55
- Решение на Европейския съвет от 1 декември 2009 г. (2009/881/ЕС) относно упражняване на председателството на Съвета, ОВ L 315, 2/12/2009, стр. 50-50
- Решение на Съвета от 26 юли 2010 г. (2010/427/ЕС) за определяне на организацията и функционирането на Европейската служба за външна дейност, ОВ L 201, 3/8/2010, р. 30–40
- Решение на Съвета от 26 юли 2016 г. (2016/1316) за изменение на Решение 2009/908/ЕС за установяване на мерките за прилагане на Решението на Европейския съвет относно председателството на Съвета и относно председателството на подготвителните органи на Съвета, ОВ L 208, 2.8.2016г., стр. 42-44
- Постановление на Министерския съвет 258/30.09.2016 г., ДВ, бр. 79 от 7.10.2016 г., стр. 40
- Council Document on the Arrangements on the Diplomatic Representation of the Presidency in Third Countries 16568/06/11.12.2006, at: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016568%202006%20INIT>
- European External Action Service, Policy Coordination Division, Guidelines for EU Cooperation in Third Countries, Brussels, 7 November 2011, Ref. Ares (2011) 1195341 - 09/11/2011
- European Commission, Secretariat-General, Vademecum on Working Relations with the European External Action Service, SEC(2011)1636, at: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2011/EN/2-2011-1636-EN-1-1.Pdf>
- European Commission, Secretariat-General, Vademecum on the External Action of the European

Union, SEC(2011)881, at: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2011/EN/2-2011-881-EN-1-0.Pdf>
The priorities of the Polish Presidency of the EU Council, at: <https://www.premier.gov.pl/en/news/news/the-priorities-of-the-polish-presidency-of-the-eu-council.html>
Priorities of the Cyprus Presidency of the Council of the European Union 1 July –31 December 2012, at: <http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/x8yAAZB3R8D2nxXo9+AUZw==/>
2017 Maltese Presidency of the Council of the European Union Priorities [https://www.eu2017.mt/Documents/Maltese%20Priorities/EU2017MT%20%20Presidency%20Priorities%20\(EN\).pdf](https://www.eu2017.mt/Documents/Maltese%20Priorities/EU2017MT%20%20Presidency%20Priorities%20(EN).pdf)
Programme of The Maltese Presidency of The Council of The European Union (1 January 2017 - 30 June 2017), at: https://www.eu2017.mt/en/Documents/NationalProgramme_EN.pdf

Саїмоџе:

Secretariat of the Latvian Presidency of the Council of the European Union, at: <http://www.es2015.lv/en/secretariat>

Slovak Ministry of Foreign and European Affairs, at: <https://www.minzp.sk/en/eu-affairs-international-agenda/eu-affairs/the-presidency-council-eu/slovak-presidency-2016/>

Towards a Maltese Presidency of the Council of the EU, at: <https://www.eu2017.mt/en/news/Pages/Towards-a-Maltese-Presidency-of-the-Council-of-the-EU.aspx>

Ministry for European Affairs and Implementation of the Electoral Manifesto of Malta, at: <https://www.gov.mt/en/Government/Government%20of%20Malta/Ministries%20and%20Entities/Pages/European%20Affairs%20Portfolio.aspx>

** Експертен доклад, изготвен в рамките на XIII Обучителен курс по дипломация за стажант-аташета „Проф. Иван Шишманов“ (3 януари - 7 април 2017 г.), организиран от Дипломатическия институт. Консултанти: проф. д-р Ингрид Шикова, катедра „Европеистика“, Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, и посланик Георги Василев, директор на дирекция „Външнополитическо планиране, информация и координация“ в МВНР.*

Задачите на полската външна политика през 2017 година*

*Г-н Президент,
Г-н Председател на Парламента,
Г-жо Министър-председател, колеги-министри,
Уважаеми членове на Камарата,
Ваши Превъзходителства,
Дами и господа,*

Първото си обръщение, което направих в областта на външната политика в качеството си на министър на външните работи преди една година, не бе пощадено от загриженост, както и от песимистична оценка на международната обстановка. Тогава говорих за трите кризи, пред които е изправена Полша: криза в областта на сигурността, криза в „политиката на съседство“ и криза на Европейския проект. По-късно се оказа, че тази оценка е била точна. Защото през 2016 г. тези три кризи излязоха не преден план в европейската международна политика, създавайки доста сложна ситуация, която едва ли бе от полза за интересите на Полша. Независимо от тези предизвикателства, обаче, полската дипломация успя да издържи на това тежко изпитание и се справи изключително успешно. Защото успяхме да изпълним всички задачи, които бяха поставени пред правителството преди една година.

След тези 12 месеца можем да кажем уверено, че Полша е вече по-сигурно място за живеене; полската политика към нашите непосредствени съседи, включително и към Източна Европа, получи положителен тласък; нашият глас се чува, а нашите аргументи бяха взети предвид по време на европейския дебат за бъдещето на Европейския проект. Последно доказателство за това бе неотдавнашното посещение на Канцлера Ангела Меркел във Варшава.

Същността на полската външна политика също се промени. Ние възвяхме на тази политика нова сила, възстановявайки правилната йерархия на приоритетите, в рамките на които най-общо дефинираните интереси на нашата страна бяха поставени на първо място. И точно на тези интереси посветихме толкова голямо внимание, както и големи усилия. А вместо да останем настрана, аплодирайки основните играчи на политическата сцена, ние просто влязохме в играта. Оказа се, че сме в състояние както да изработим самостоятелно своята тактика и да подредим своите аргументи, така също и да популяризираме своята собствена гледна точка. Ние можем да устоим на първата вълна от омраза, от атаки, а защо не и от удари. Ние можем да градим коалиции и да печелим. И точно това се случи с противоракетния щит в Европа, с присъствието на натовски войски в Полша и с миграционния проблем.

Моля обаче да бъде разбран правилно. Тъй като, поставяйки полските инте-

* Обръщение, направено от Министъра на външните работи на Република Полша – Н. Пр. г-н Витолд Вашчиковски, пред полския Сейм на 9 февруари 2017 г. и любезно предоставено на Дипломатическия институт от Посолството на Република Полша в София.

реси на първо място, не означава че не се интересуваме повече от бъдещето на обединена Европа, от сигурността на нейните граници, от стабилността в страните – непосредствени съседки на ЕС, или от силата на транс-атлантическите връзки. Защото тези цели не противостоят една на друга.

Нашата външна политика е обърната с лице към гражданите. Което в основата си означава, че ние признаваме възжеленията и потребностите на полските граждани във външното измерение. Силата на нашата външна политика произтича от нашия публичен мандат. Както във външната, така и във вътрешната си политика сме дефинирали цели, които са в интерес на нашите граждани; и точно тези граждани защитаваме ние.

Ние изпълняваме полските външнополитически цели, използвайки ефективните инструменти на двустранното сътрудничество. Би ли се чувал нашият глас в НАТО толкова силно, ако не бяха близките ни отношения със Съединените щати и Великобритания? Би ли се развивала нашата икономика толкова стабилно без такъв мощен икономически партньор като Германия? Бихме ли имали повече гумата в областта на европейските дела, без да имаме активна и енергична регионална политика? Със сигурност нищо от това не би било възможно без нашите съюзници в Европа, както и отвъд океана.

През 21-ви век сигурността се превръща все повече в „общо благо“ за цялото човечество. Тъй като възникващите и в най-отдалечените региони кризи се усещат почти веднага в Европа, на полските граници. Затова Полша поддържа и участва в инициативите за засилване на сигурността не само в рамките на нашата страна или нашия регион, но така също в Европа и в целия свят. По тази причина ние участваме в мисиите на НАТО и на Европейския съюз в Афганистан, Косово, Босна и Херцеговина, Грузия, Молдова и Украйна. Нашите войници изпълняват своите задачи като част от глобалната коалиция срещу тероризма. В „лозунга“ на полската политика са включени следните думи: „солидарност“ и „отговорност“.

Основата на международната икономическа дейност е поставена върху стабилността в света, както и върху взаимноизгодните отношения с други страни. А подкрепата за полските предприемачи е един от приоритетите на полската дипломация. Днес, както мъже, а така също и жени – както имах възможност да наблюдавам по време на неотдавнашния дебат между министър-председателя, Беата Шидло, и канцлера, Ангела Меркел, си говорят също за пари, което отнема много повече от тяхното време от, да речем, играта на голф. Ние укрепваме и увеличаваме нашето дипломатическо присъствие по света, за да можем да разширяваме полския бизнес.

Стремим се също да осигурим наше присъствие в онези части на света, където спомените и любовта към отечеството са все още живи в умовете и сърцата на полската общност и на живеещите в чужбина поляци. Поддържаме с тях партньорски взаимоотношения, като оказваме подкрепа на техните училища, както и на обучението по полски език. При необходимост се застъпваме за техните граждански права, на които тези хора имат пълно право. Полската диаспора е и ще остане част от нашето колективно съзнание.

За съжаление все още доста често се натъкваме на съзнателно или неволно

фалшифициране на полската история – най-вече при квалифицирането на жертвите по време на Втората световна война като съмишленици или виновници. Обаче сме твърдо решени да сложим край на лъжите и манипулациите на нашата история, както и на всичко, което позволява това да се случва.

Полската външна политика не би била толкова успешна без добре координаното сътрудничество между отделните държавни институции. Затова ми позволете да изразя своята благодарност към г-н Президентa и г-жа Премьер-министъра, както и към отделните министри за тяхната помощ и подкрепа.

Уважаеми членове на Камарата,

Миналата година постигнахме договорености, които ще бъдат от полза за международната сигурност на Полша. Срещата на най-високо равнище, която бе проведена през месец юли във Варшава, взе решение за укрепване на източния фланг на НАТО. Така Алиансът препотвърди своята готовност да изпълни основната си мисия за осигуряване на колективна отбрана, включително и в нашия регион. Тези решения дадоха реален тласък на полската сигурност. Нашите граници са подsigурени; няма нужда от издигането на огради. Поставили сме само предупредителни знаци със следния текст: „Внимание! Това е територията на Република Полша.“

В случай на заплаха, обаче, хиляди войски на САЩ, Великобритания, Германия и Канада, заедно със своето модерно въоръжение, ще оказват подкрепа на отбранителните усилия на Полша и на Балтийските държави. Първите американски войски пристигнаха в нашата страна в средата на януари. Това осигурява надеждност, както и доверие в задълженията на съюзниците, произтичащи от Член 5 на Вашингтонския договор.

НАТО и Европейският съюз вече взеха решение да засилят своето сътрудничество. А тяхната готовност да работят заедно бе демонстрирана и в декларацията, подписана тук, във Варшава, през юли миналата година. Полската дипломация има значителен принос към изграждането на мост между тези две организации. Пример за това бяха проведената в Брюксел миналия ноември конференция с участието на вицепрезидента на Европейската комисия – Федерика Могерини, и самия мен, както и моето неотдавнашно участие в работата на работна група по сигурността по време на Световния икономически форум в Давос. В тази работна група участвахме заедно с Федерика Могерини и Генералния секретар на НАТО – Йенс Столтенберг.

Полската дипломация играе активна роля във всички дискусии по евро-атлантическата сигурност и бъдещето на Европейския съюз. И въпреки някои първоначални съмнения, полският глас по отношение на мигрантската криза и нуждата от реформиране на ЕС беше чул и взет под внимание от нашите партньори. В отговор на намерението на Великобритания да напусне Европейския съюз ние положихме доста успешни усилия за поддържане на засилено сътрудничество с тази страна. Отношенията ни с Германия са доста оживени, както става видно от петте президентски посещения, трите срещи на правителствените ръководители на двете страни, както и от моите постоянни контакти с германския ми колега. Поддържаме така също и възобновените си

контакти с нашите регионални партньори: с Вишеградската четворка, с балтийските и със скандинавските страни. Участваме в интензивен диалог със страните, разположени между Балтийско, Черно и Адриатическо море. Срещата на най-високо равнище между тези страни, организирана през месец август миналата година в Дубровник по инициатива на полския и хърватския президент, показва значителния политически и икономически потенциал на този регион. Подобно послание бе изпратено и от срещата във Варшава на външните министри на страните от Централна и Югоизточна Европа и на Балканите, организирана през месец ноември 2016 г. с присъствието на Федерика Могерини. Полша има също значителен принос към оформянето на мигрантската политика на ЕС, което става видно от решенията, взети от неформалната среща на най-високо равнище в Братислава, а така също и принос към оформянето на „енергийната реалност“ в нашата част на Европа.

Основна задача на Полша е стабилността в нашите непосредствени съседи, както и в страните в непосредствено съседство с ЕС. Това обяснява и нашата активна роля в отношенията ни с Украйна и Беларус, както и със страните от Близкия изток, заедно с нашето решение да се ангажираме с военно участие в този регион.

В опитите си да постигне баланс между отделните компоненти на външната политика, Полша направи остър завои в тази своя политика (извън свързаната с Европейския съюз), като отвори вратите си за по-широко сътрудничество с някои страни от Азия, Африка и Близкия изток. В този контекст посещенията на полския президент в Китай, както и на китайския президент в Полша, могат да бъдат определени като изключително важни в практическо, но най-вече в икономическо отношение.

И накрая, бих искал да спомена и международния успех – независимо от духовното и религиозно измерение – на проведения в Краков Световен ден на младежта, с участието на Негово Светейшество, Папа Франциск.

Уважаеми членове на Камарата,

През 2017 г. ще трябва да реагираме на много от предизвикателствата, пред които бяхме изправени и миналата година, но този път акцентът ще бъде малко по-различен. Ще ни се наложи също да вземем предвид и появилите се напоследък нови тенденции.

Днес навсякъде се говори за бъдещето на световния международен ред, който в момента изглежда доста несигурен. През 2016 г. някои твърдяха, че след няколко десетилетия следвоенната ера ще приключи, на прага на което пък авторите на Хартата на Обединените нации обещаха да „спасят следващите поколения от бича на войната“, както и да „препотвърдят вратата в основните човешки права [...], както и в еднравните права на всички нации – независимо дали големи или малки.“ Наистина ли сме изправени пред радикални и неизбежни промени в международния ред?

Вярно е, че от 1945 г. насам равновесието на силите в света се промени значително. Студената война приключи, комунизмът се разпадна, деколонизацията бе доведена до край, а всички континенти преминаха през дълбоки ге-

мографски и икономически промени. И въпреки това, отделните общества все още не са се разделили с идеята за суверенитета, за териториалната цялост, за неприкосновеността на границите и за спазването на човешките права. И това, което отличава настоящото десетилетие от предишните, са аспирациите на някои хора да взривят този ред. Един международен ред, основан на тези всеобщи принципи, може да бъде отслабван непрекъснато, единствено ако не се намеси международната общност.

Останали с дълбоки белези от безмилостния 20-ви век, Полша, както и целият регион смятат, че е изключително важно всички държави да уважават ценностите и да спазват основните принципи на международното право, залегнали в Хартата на Обединените нации. Затова ние ще продължим с нашите усилия Полша да бъде избрана за непостоянен член на Съвета за сигурност на ООН – единственият международен орган, чиито решения са универсално обвързващи, и който има мандат от страна на международната общност да реагира в защита на мира и сигурността в целия свят.

Дами и господа,

Последните години показаха още веднъж, че ценностите и принципите могат да бъдат защитавани реално само със сила – и то не единствено с морална, но така също и с военна сила, т.е. със силата на съюзите. Всъщност това е нашият **чадър за сигурност**. А ние подсилваме този чадър, за да може да издържи и на най-проливните гърждове. Затова – също както миналата година – политиката на сигурност ще бъде първостепенен приоритет на полската външна политика.

Със загриженост следим агресивната политика на Руската федерация в Източна Европа. Разпаленият в Украйна конфликт продължава вече трета година. Това е конфликт, в който са ангажирани две наши съседни страни и който изправя Полша пред редица реални предизвикателства и рискове. През октомври 2016 г. Русия бе особено гръмогласна относно своите очаквания. Обаче оттеглянето на тази страна от сделката със Съединените щати за плутония беше за нас истински шанс да научим за руските амбиции спрямо Централна и Източна Европа, като например за нейните претенции за реално изтегляне на НАТО от целия регион, „придърпвайки“ по такъв начин около десетина и повече държави, заедно с тяхното население от десетки милиони души, в една сива зона и обрчайки това население на нестабилност и несигурност. Полша няма никога да приеме подобна визия за политическия ред в Европа, както и няма да се съгласи с разделянето на континента на сфери на влияние. Никога повече Мюнхен или Ялта.

Руските политически действия вървят ръка за ръка с конкретни военни действия. Ние сме особено загрижени във връзка с разширяването на Западния военен окръг, към който през 2016 г. бяха изпратени три нови дивизии. Милитаризирането на Калининградска област продължава и с разполагането на нови видове оръжия от рода на ракети със среден обсег на действие, в състояние да пренасят ядрени бойни глави.

При тези обстоятелства явна задача на полската външна политика е да

гарантира, че решенията, взети по време на срещата на най-високо равнище на НАТО във Варшава, а преди това и в Нюпорт, ще бъдат изцяло изпълнени. През 2017 г. ние ще съсредоточим цялото си внимание и цялата си дейност върху тази задача. И на тази основа се подготвяме за тазгодшната среща на най-високо равнище на НАТО в Брюксел. На практическо и оперативно равнище, основното е да осигурим на Изток предно присъствие на Алианса под формата на четири бойни групи с размера на батальон, които да бъдат разположени в Полша и в балтийските страни. Тези наши действия вече започнаха.

Американските военни части са още по-важен фактор за сигурността в Централна Европа. През 2017 г. ние ще продължим с усилията си да увеличим тяхното присъствие в Полша. Това ще включва изграждането на отбранителна ракетна площадка в Реджиково, организирането на военни учения с участие на бронираната бригада, която току-що пристигна в Полша, както и с участието на американските въздушни войскови части, разположени в Ласк и Повигз. През април тази година ще посрещнем в Полша и британски войскове подразделения. А в резултат на неотдавна взетите решения, на наша територия могат да бъдат разположени също около десетина хиляди военнослужещи на съюзниците – в случай на предстоящ или неизбежен военен инцидент.

Ние разглеждаме сигурността на Полша и Европа в рамките на трансатлантическото сътрудничество. Загълбочаването на това сътрудничество между Съединените щати и Европа в областта на сигурността продължава да бъде наш приоритет. Политическото ръководство и военните ангажименти на САЩ са крайно необходими, за да може НАТО да остане надеждна и сплотена организация. А настоящият момент е особено важен за това във връзка с промените в политиката на Съединените щати. Около тези промени се натрупаха вече госта спекулации, както и голяма доза неразбирателство. Някои започнаха да се съмняват в надеждността на САЩ като стълб на Северноатлантическия алианс, както и като стратегически съюзник на Полша. Полското правителство следи отблизо оформянето на американската външна политика при администрацията на президента Доналд Тръмп. А неотдавнашните ми разговори с неговите близки съветници ме убедиха, че нашето ползотворно сътрудничество със Съединените щати ще продължи. Ние ще продължим и сътрудничеството си с Канада. Оценяваме високо ангажиментите на тази страна към нашата регионална сигурност, както и присъствието на канадски военни части на източния фланг.

Силата на Алианса се крепи на неговото единство, солидарност и преданост към ценностите, които обединяват нашата цивилизация. Ние няма да забравяме тези ценности в стремежа си да гарантираме сигурност на територията на съюзниците, както и стабилност в страните в непосредствено съседство с Полша. Сътрудничеството с партньорски държави като Украйна, Грузия, Финландия и Швеция е основният инструмент, който ни позволява да правим това. Тази година ще посрещнем като пълноправен член в Алианса и Черна гора. Това показва, че НАТО се придържа към своята политика на отворени врати към страните, които се ръководят от подобно разбиране на европейската сигурност и споделят същите ценности. И се надяваме това да не бъде

последният етап от разширяването на НАТО.

Съвсем последователно Полша се интересува не само от своите собствени интереси в областта на сигурността, но се чувства и отговорна за сигурността на останалите. Нашите съюзници гледат на нас като на екипен играч, който допринася за сигурността в целия регион. И точно в този дух ние работим за подсилване на източния фланг на Алианса, и то не само в региона на Балтийско море, но така също и в Черноморския регион. Редовните консултации, както и координирането на позициите в рамките на така наречената „Букурещка деветка“, вече направиха видима укрепената сигурност в целия регион между Балтийско, Адриатическо и Черно море.

Доверието в нас и в нашите съюзници зависи и от развитието на нашите национални отбранителни способности. Полша се дава за пример и на други държави членки като страна, която гледа сериозно на сигурността. Ние сме приели отговорен подход към поставената ни от НАТО задача за отделяне на 2% от БВП за целите на отбраната, като най-малко 20% от тази сума се заделят за модернизация. И подобно отношение трябва да се превърне в правило, а не в изключение за всички съюзници.

Ние бихме искали Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) да продължи да бъде все така ефективна. Дали и до каква степен обаче това би могло да бъде осъществено, зависи от добрата воля на всички участници в този диалог. Но такава добра воля невинаги е налице. Това, което имам предвид, е извратеният подход към мира и стабилността, демонстриран от нашата най-голяма източна съседка. И въпреки това съм сигурен, че ОССЕ може да бъде платформа за плавно обратно преминаване към една предвидима и стабилна среда на сигурност в Европа. Полша е готова на диалог за постигането на тази цел.

Важно е също да отбележа, че нашето Министерство на външните работи е вече ангажирано в разговори с ОССЕ относно статута на тази организация в Полша. А това се оказва още по-важно, тъй като Службата за демократични институции и права на човека (ODIHR) – най-голямата институция в рамките на ОССЕ, се намира във Варшава. Надяваме се до края на първата половина на тази година да можем да приключим преговорите по този въпрос.

Уважаеми членове на Камарата,

Непрекъснато променящата се среда на сигурност изисква нови и далновидни решения. Това се отнася най-вече до посоченото по-горе сътрудничество между НАТО и ЕС, което трябва да се концентрира върху развитието на гражданските и военните способности – в съответствие с принципите на взаимната допълняемост. Доколкото ни е възможно, ние ще работим за задълбочаването на това сътрудничество най-вече чрез борба срещу тероризма и хибридните заплахи, чрез създаване на издръжливост в партньорските страни, чрез засилване на кибер-сигурността, както и чрез провеждане на съвместни учения. Част от тази концепция представлява и подкрепата от страна на НАТО на мисиите на ЕС в Средиземно и Егейско море в контекста на мигрантската криза.

Предизвикателствата от Изток и от Юг допринесоха за по-дълбокото сътрудничество в рамките на Общата политика на сигурност и отбрана (ОПСО). Полша участва в усилията за укрепване на тази политика, и по-точно, по отношение на предложеното постоянно планиране и командване на мисиите на ЕС, на подобряването на военните и граждански способности, както и на „отключване“ на потенциала на Бойните групи на ЕС, които всъщност представляват неговата „сила за бързо реагиране“.

Създаването на европейска гранична охрана може да се окаже още една стъпка към пълното изграждане на ОПСО. За тази цел в края на януари бяха проведени преговори за инициране на споразумение, с което да се регулира статутът на ФРОНТЕКС и на съответните служители. Варшава е и ще продължи да бъде седалище на Европейската агенция за гранична и брегова охрана.

Да не забравяме също, че съгласно Лисабонския договор Европейският съюз може да се ангажира с „Постоянно структурирано сътрудничество“ (PESCO) за осигуряване на най-взискателните операции.

През последните няколко години бяхме свидетели на трагични събития на юг от Европа. Слабите гържавни институции в някои североафрикански и близоизточни страни създадоха вакуум, който бе запълнен от не-гържавни играчи, включващи терористични организации, чиято цел е да унищожат Западния свят. Двусмислената политика на Русия по отношение на конфликта в Сирия, която пренебрегва страданията на мирното население, предизвиква загриженост.

В този момент ние сме още по-нащрек отпреди по отношение на терористичните заплахи. И въпреки че Полша не е сред страните, които са изложени на по-голям риск от нападение, много наши граждани бяха убити от Ал Каида и ДАЕШ. Освен това атаките срещу Германия, Франция, Белгия и Турция поразиха наши съюзници. И като такива, бяха също насочени и срещу Република Полша. Ако не сложим край на тероризма, нашата страна и нашите граждани няма да се чувстват в безопасност. А нашата реакция ще представлява непрекъснат ангажимент към операциите на коалицията, която се бори с тероризма. Няколко стотин полски войници, военни и цивилни експерти са изпратени в Ирак, Кувейт, Катар и Йордания като част от коалиционните сили; а нашият кораб „Контраадмирал Черницки“ участва в мисиите на НАТО в Средиземно, Черно и Егейско море.

Полша ще продължава да участва в операциите на НАТО и на Европейския съюз. Сегашната ни роля в две натовски и десет европейски мисии ни осигури безценен опит, както и причина да се гордеем с право с нашите войници, военни и цивилни експерти. В момента сме в процес на ново ангажиране с миротворческите мисии на Обединените нации.

Уважаеми членове на Камарата,

През 2017 г. най-голямото предизвикателство пред нас е **бъдещето на Европейския съюз**, който се оказва в много трудна ситуация. За това има много причини, но най-важните от тях включват прибързаните и „високопарни“ инициативи, мотивирани единствено от идеология, вместо от добруването на евро-

нейските общества. Така се създаде пропаст между европейските елити и европейските граждани, които смятат, че вече нямат гумата за това, което се случва с техните страни, както и със самия интеграционен проект. И точно по тази причина тези общества заклеймяват своите елити, които, вместо да се питат откъде идва цялата тази критика, би трябвало да я тълкуват като призив за коренна промяна в тяхното отношение към собствените им граждани.

Липсата на механизми, които да позволяват европейските политици да бъдат настроени в съответствие с демократичните принципи, доведе до положение, при което все повече европейци започват да поставят под въпрос самата идея за Европейския проект. Това се доказва както от провежданите избори и референдуми, така и от проучванията на общественото мнение. Британският референдум за членството на Обединеното кралство в ЕС се оказа без прецедент, както и повратен момент в историята на Европейския съюз. Този референдум разклати убежденията на хората, че процесът на интеграция е необратим. В същото това време обаче в редица други гържави членки поставящите под въпрос идеята за обединена Европа евроскептици – както отявло, така и отгясно – не са вече ограничени единствено в рамките на политиката.

Тук бих искал да акцентирам върху следното: приоритет на нашето правителство е да „поправи“ или „възстанови“ Европейския съюз, а не да го разруши. От друга страна, обаче, връщането към една Европа на национален егоизъм би навредило точно толкова, колкото и интеграционните утопии, които нямат за основа социалните или политическите реалности на нашия континент. Обновяването на Европейския съюз, което ние поставяме като постулат, не трябва да се свежда единствено до почистване на фасадата и обсъждане на декоративните елементи. Точно обратното – то трябва да се състои от основен, цялостен преглед на основите на „европейската сграда“. Ние не изключваме възможността в един нов Европейски съюз основите на четирите вида свободи да трябва да бъдат базирани на един нов европейски договор!

Тази година ще отбележим 60-годишнината от подписването на Римските договори, които поставиха основите на Европейския съюз – такъв, какъвто го познаваме днес. Тази годишнина би била възможност за един преглед на постиженията на интеграционния проект, но така също и за размисления относно бъдещето на този проект. И, имайки предвид мащаба на днешните предизвикателства, вече е настъпил моментът за един по-рационален дебат, както и за търсене на общи решения. Аз вярвам, че е възможно да бъде постигнат нов политически компромис относно бъдещето на Европейския съюз. Полша ще участва в поставянето на основите за нови решения, които да отговорят както на националните интереси, така и на по-всеобхватните европейски интереси. Убеден съм, че тези усилия ще се увенчаят с успех, тъй като заедно с Римските договори сме на една възраст. И по тази причина бих искал да празнувам тези две годишнини в добро разположение на духа.

Един силен и конкурентоспособен Европейски съюз е в интерес както на Полша, така и на Европа. Затова нас ни интересува засилването на Единния пазар, тъй като той гарантира единството и интеграцията в рамките на ЕС. Ето защо смятаме за свой приоритет да използваме изцяло този потенциал в

сектора на стоките и услугите, да дадем тласък на предприемачеството, както и да подобрим конкурентоспособността на европейската промишленост. Ние сме против протекционизма и издигането на нови бариери – най-вече по отношение на свободното движение на хора. Между другото, всичко това е отразено в променените регламенти относно делегирането на служители и липсата на свобода при предоставянето на услуги, които обединена Европа започна да прилага през 1977 г., тоест преди цели 40 години.

Ние бихме искали Общият пазар да се адаптира към предизвикателствата на така наречената „четвърта промишлена революция“. Европейският съюз трябва да се превърне също в място, гарантиращо и свободното движение на данни – в допълнение към свободното движение на стоки, хора, услуги и капитал. Това ще предостави на бизнеса нови възможности. В рамките на този процес Полша ще се стреми да гарантира ползите от дигиталния Общ пазар да бъдат разпределяни възможно най-равномерно в рамките на целия Европейски съюз.

2017-та година ще бъде важна година заради работата по Многогодишната финансова рамка след 2020 г. Ние ще участваме активно в този процес, за да можем да осигурим полските интереси както по отношение на Политиката на сближаване, така и на Общата селскостопанска политика (ОСП).

Дебатът за бъдещето на Европейския съюз е повлиян силно от преговорите с Великобритания за нейното излизане от ЕС. Ние уважаваме демократичния избор на британския народ. Смятаме също, че тези преговори трябва да бъдат конструктивни и уравновесени, като се концентрират в същото време върху бъдещето на взаимоотношенията между Великобритания и ЕС. Бихме искали това да бъдат близки отношения, основани на баланс между правата и задълженията. А изходът от тези преговори не би трябвало да доведе до по-нататъшен разпад на Европейския съюз.

Наш приоритет ще бъде и защитата на вече придобитите права от страна на живеещите във Великобритания полски граждани. Тези права трябва да бъдат гарантирани, независимо от продължителността на техния престой в Обединеното кралство. Ние ще направим всичко по силите си, за да може полските интереси да бъдат застъпени и в дискусиите относно формата на Европейския съюз след Брекзит. Преди всичко, обаче, това трябва да бъде дискусия, акцентираща върху необходимите промени – по начина, по който ЕС реагира на напрежението, свързано с европейската „конструкция“, което стана явно вследствие на британския референдум. Смятаме също, че гържавите членки трябва да си възвърнат своето централно място в Евросъюза. ЕС трябва да се съсредоточи върху изграждането на основите за икономически растеж, като в същото време се заеме и с предизвикателствата в областта на миграцията и на сигурността. Неминуемо Брекзит ще създаде и предизвикателства, свързани с евентуалното излизане от ЕС на един голям вносител в бюджета, който обаче не е член на Евроразона като самата Полша.

Смятаме, че непосредствено след миграционната криза сегашните проблеми не трябва да се решават чрез задължителна релокация на мигранти или принудително заселване, а по-скоро посредством адресиране на проблемите там, където се зараждат, както и чрез по-ефективна защита на външните граници

на ЕС. Потокът от пристигащи в Западна Европа мигранти няма да промени своята посока заради европейските директиви. И, както бе предложено от Словашкото председателство, концепцията за ефективната солидарност предлага възможност за постигането на широк консенсус. Полша не е само страничен наблюдател. През 2016 г. полската гранична охрана и полската полиция оказаха подкрепа на своите колеги от Македония, България, Гърция, Словения и Унгария. Полша изпраща също хуманитарна помощ за мигрантите и бежанците в Йордания и Ливан. През настоящата година тази помощ ще бъде увеличена значително.

Друг въпрос е признаването от страна на някои западноевропейски политики на полския принос към управлението на мигрантския натиск, идващ от Изток. Над един милион души – предимно граждани на разкъсаната от войната и кризата Украйна, живеят и работят тук. Тази огромна цифра показва, че полската политика в тази област е била успешна, въпреки че ние постигаме нашите цели с различни методи. В този контекст опитите за прокарване на „сделката“ за релокация на мигрантите въз основа на предупрежденията за евентуално „орязване“ на европейски средства за Полша и някои други страни от Централна и Източна Европа са лишени от каквото и да е основание.

Енергийната политика ще продължи да бъде важна част от полските ангажименти в Европа. Наша стратегическа цел е организирането на достъп до норвежките газози находища в Северно море. Тук ние възнамеряваме да направим инвестиции, за да можем да засилим нашата газова независимост, имайки най-вече предвид Балтийския газопреносен проект. Очакваме от Европейския съюз да направи същото, чрез което съответната правна рамка и съответните проекти би трябвало да укрепят сигурността на доставките за всички държави членки – вместо да бъде оставен един доминиращ доставчик, като газопроводът „Северен поток 2“.

Водена от общото благо за цялото човечество, заедно с още 120 държави Полша ратифицира Парижкото споразумение за промените в климата, което би трябвало да намали въздействието на климатичните аномалии върху живота на хората, както и върху условията в нашата част на Европа. В същото време обаче ние не виждаме никакво основание за все по-големите амбиции на ЕС по отношение на намаляване на парниковите емисии до 2030 г. Всяко прибързано решение е в разрез с икономическата логика, а такива промени могат да окажат отрицателно въздействие върху конкурентоспособността на самия ЕС. Затова ние ще работим за юридически решения, които биха били полезни за Полша по отношение на договорените по-рано цели за намаляване на емисиите. Ще се опитаме също да гарантираме автономия за отделните държави членки да разработват свой собствен енергиен микс.

Уважаеми членове на Камарата,

Активната полска европейска политика се допълва и от **гвустранните връзки с нашите партньори**, както и от **регионалното сътрудничество**. Миналата година наблюдавахме институционално укрепване на взаимоотношенията с Великобритания, което бе отразено в първите по рода си междуп-

равителствени консултации между Полша и Обединеното Кралство. Известно ми е, че някои скептици биха задали въпроса, дали е разумно да се инвестира в отношения с напускаща ЕС страна. Това обаче не е правилният въпрос. Защото си заслужава да продължим да си сътрудничим с една ядрена сила, с постоянен член на Съвета за сигурност на ООН, както и с партньор, който ще продължи да бъде активен в рамките на европейската отбранителна политика. Заслужава си също да можем да гарантираме, че интересите на повече от един милион поляци, живеещи във Великобритания, ще бъдат осигурени. Така че отговорът е ясен – такова сътрудничество попада в рамките на полските стратегически интереси. Ние разчитаме на това, че при стабилизирането на международната обстановка Обединеното кралство ще остане близък съюзник на Полша и на ЕС. Надяваме се също, че вече придобитите права на живеещите и работещи във Великобритания поляци ще бъдат уважени – нещо, за което британският министър-председател, Тереза Мей, увери полския министър-председател на няколко пъти, и то съвсем наскоро.

Ние бихме искали да поддържаме близки отношения и с Германия – наш основен партньор в Европейския съюз, приоритетен икономически партньор, както и важен съюзник в рамките на НАТО. Многобройните срещи на политици, както и отбелязването на 25-годишнината от Договора за добросъседство и приятелско сътрудничество, на което присъстваха президентите и на двете страни, могат да бъдат определени като показателни за доброто качество на нашите взаимоотношения през 2016 г. Ние възнамеряваме да разширим този диалог. В същото време обаче очакваме срещната страна да покаже по-голяма откритост и по-голямо разбиране на полските аргументи, както и на нашето право да преследваме собствените си, полски интереси. С общи усилия и взаимно уважение, Полша и Германия могат да направят много за Европа, която в момента преживява икономическа и политическа криза.

Не сме забравили и за съществуването на полско малцинство в Германия. Ние ще се опитаме да подобрим положението на това общество, както и да му осигурим адекватен достъп до изучаването на полски език. Приветстваме неотдавнашното решение по този въпрос, взето от федералната провинция Хесен с помощта на нашата консулска служба и на местната полска общност.

Полша има интерес да поддържа възможно най-добри отношения с Франция, базирани на такава солидна основа, като споделени ценности и богата история. С Франция имаме не само обща история, обща любов към демокрацията и общ ангажимент към европейския процес, но поддържаме така също икономическо и инвестиционно сътрудничество в рамките на много милиарди, както и традиционно близки отношения между самите хора. Бъдещето на нашите двустранни отношения не трябва да се превръща в заложник на един единствен търговски договор. Във връзка с отношенията ни както с Париж, така и с Берлин, подготвяме предложение за това, как да продължим напред, за да можем да извлечем още по-голяма полза от „Ваймарския триъгълник“ в името на хармоничното сътрудничество между нашите три страни. Най-вероятно едно сравнение с „тримата мускетари“ би прозвучало малко пресилено, но тяхното мото „един за всички, всички за един“ (*un pour tous, tous pour un*) отговаря изцяло

на взаимоотношенията между трите страни. Това е така, защото без нашето сътрудничество би било трудно да си представим бъдещето на Европейския проект, тъй като, взети заедно, Полша, Германия и Франция представляват една трета от територията на Европейския съюз, а тяхното население – над една трета от населението на Съюза. Затова би било също съвсем естествено да инициираме сътрудничество между „Ваймарския триъгълник“ и „Вишеградската четворка“, като свържем по такъв начин две големи части на Европа с „политическа катарамата“.

От стратегически интерес за нас е регионът на „трите морета“, простиращ се между Балтийско, Адриатическо и Черно море, да може да постигне възможно най-бързо западноевропейско равнище на развитие, както и комфорт на сигурност. За постигането на тази цел ние участваме в няколко различни формата на регионално сътрудничество: в президентския проект, включващ 12-те страни на „трите морета“ – с акцент върху инфраструктурата „север-юг“ и енергийната сигурност; в обновената „Вишеградска четворка“, ориентирана към нуждите на деветте държави по източния фланг на НАТО; в „Букурещката инициатива“, която се съсредоточава върху нуждите на деветте държави по източния фланг на НАТО; а така също и в диалога с редица от страните в региона, участващи във формата „V4+“. Нашите регионални инициативи не са насочени срещу някого или срещу нещо; те само „уплътняват“ и добавят стойност към европейската интеграция – важен момент, на който бих искал да обърна специално внимание в това свое изказване.

Дами и господа,

В момента Полша се намира по средата на своя мандат на председател на „Вишеградската четворка“. Последните месеци доказаха, че не сме сбъркали с решението си да възобновим този форум като най-важен инструмент на полската външна политика в Централна Европа. И сме сигурни, че 2017 г. ще бъде също толкова продуктивна в това отношение. Близките отношения с нашите съседи ни помагат да формулираме общи позиции в ЕС, както и да осигуряваме разбиране и подкрепа за нашите искания и в други европейски столици. В същото това време, въз основа на ангажиментите си към сътрудничеството в Централна Европа, Полша си извоюва правото да се застъпва по някои въпроси за целия регион.

Благодарение на контактите си със скандинавските и балтийските страни, които подновихме по време на полското председателство на Съвета на държавите от Балтийско море (което приключи през месец юни 2016 г.), ние вече се разбираме помежду си по-добре и знаем как да работим заедно, за да бъдем по-ефективни. През следващите няколко месеца възнамерявам да организирам двустранни срещи с почти всички наши скандинавски и балтийски партньори. Бихме искали също да влезем в конструктивно сътрудничество с новото литовско правителство, което зависи до голяма степен от добрата воля на нашия партньор – особено когато става въпрос за правата на поляците в Литва. Този въпрос обсъдихме с моя литовски колега по време на неотдавнашното му посещение в Полша. И двамата се ангажирахме да изпробваме нови форми на

сътрудничество.

Румъния и Турция са важни наши партньори в областта на търговията и сигурността в района на Балканите, Черно море и Близкия изток. А сътрудничеството с тези страни беше институционализирано под формата на така наречения „триъгълник на източния фланг“. Ние следим отблизо развитието на събитията в Турция, която играе важна роля в плановете на ЕС за разрешаване на мигрантската криза. И вярваме, че нашите турски съюзници ще успеят да поддържат правилния баланс между спазването на закона и необходимостта от решителни действия за противопоставяне на тероризма.

Полша продължава да подкрепя процеса на разширяване на ЕС. И вярваме, че Европа би трябвало да държи вратите си отворени за страни, които имат визия за съвместна работа на отделните демокрации. Винаги бихме предпочели да протягаме ръка за поздравления, а не за „сбогом“, какъвто е случаят с Великобритания. И бихме искали да продължим да споделяме опита си на държавя членка на ЕС със страните от Западните Балкани. За тази година сме планирали редица инициативи, адресирани към шестте държави кандидатки за европейско членство от този регион: Сърбия, Македония, Албания, Босна и Херцеговина, Черна гора и Косово.

Уважаеми членове на Камарата,

Полша е единствената страна в Европа, която граничи с **три държави от Източна Европа**. И по тази причина сме неизбежно заинтересовани повече от всеки друг от стабилност и мирно развитие на тези държави. И като всеки добър съсед не можем да останем безразлични към това, което се случва непосредствено до нас, особено при положение, че в собствения си полски дом се намираме в пълна безопасност. Като добър съсед, ние също вярваме, че политическият рег в Източна, а така също и в цяла Европа, може да бъде основан само и единствено на суверенния избор на всяко отделно общество по отношение на собствения му път на развитие.

Ние уважаваме индивидуалния избор на всеки наш партньор – както на тези, които са за по-близки отношения с Европейския съюз, така и на онези, които са за „по-хлабава“ форма на сътрудничество. В този контекст ние подкрепяме идеята за адаптиране на Източното партньорство към индивидуалните нужди на всяка отделна страна. И подготовката за тазгодишната среща на най-високо равнище на Източното партньорство в Брюксел ще предостави възможност за реалистична оценка, както и за нов тласък напред.

Полша продължава да се ръководи от своята политика на подкрепа за про-европейските възжеления на Украйна. Ние сме на мнение, че цялостното изпълнение на Минските споразумения е ключът към мирното разрешаване на конфликта в тази страна. Значимостта и значението на двустранните отношения бяха потвърдени от миналогодишното посещение на нашия президент – Анджеј Дуга, в Киев, както и на посещението на президента Петро Порошенко във Варшава. Ние подкрепяме действията на украинските власти в областта на децентрализацията, реформата в местното самоуправление и борбата с корупцията. 2016 г. беше добра за взаимноизгодното полско-украинско сътруд-

ничество в областта на отбраната. Една съвместна полско-литовска-украинска бригада участва в ученията „Анаконда-2016“. Междудругото, заедно със САЩ и Канада започнахме да обучаваме украински войници на учебния полигон в Яворив. Министрите на отбраната на Полша и Украйна подписаха две важни споразумения: съвсем ново най-общо споразумение за сътрудничество в областта на отбраната, както и конкретно споразумение за сътрудничество между военно-промишлените комплекси на двете страни. Всичко това показва, че полско-украинското стратегическо партньорство се изпълва все повече със съдържание, което ще спомогне за постигане на устойчивост на тази наша съседна страна към гестабилзацията. Ние изпращаме ясен сигнал на Украйна, че това, което се случва днес в тяхната страна, предизвиква у нас не само загриженост, но и задвижва конкретната ни реакция. Тази реакция включва над 1,2 милиона визи, издадени от нашите консулски служби в Украйна, включително и над 650 000 работни визи. Подобни действия отразяват също нашите усилия да посрещнем нуждите на полския пазар на труда, който се обръща към Украйна в търсене на работници във все повече икономически сектори и дава конкретен пример за външнополитически действия от полза за икономическите интереси на страната.

Обаче, докато покрепяме Украйна в опитите ѝ за реформи, ние не изпускаме от очи и историческите проблеми. Защото смятаме, че едно истинско стратегическо партньорство би трябвало да бъде придружено от истината. Но в същото време не желаем нашите двустранни отношения да станат заложник на миналото. Затова, имайки предвид както нашето минало, така и социалния ни диалог, ние решихме да подновим нашия успешен формат на двустранно сътрудничество, което всъщност представлява Полско-украинският партньорски форум. Имаме също за цел да създадем Полско-украински център за добросъседство, който би сближил допълнително полския и украинския народ чрез развиване на добросъседските отношения, сътрудничеството и културния обмен.

През последната година полската политика спрямо Беларус претърпя промени. Ние направихме редица важни посещения и организирахме множество двустранни срещи, които разшириха значително хоризонта на нашите взаимоотношения. Наша основна задача ще бъде да потвърдим нормализирането на двустранните отношения – най-вече в областта на икономическото сътрудничество, на граничното сътрудничество и търговията, както и на нормализирането на отношенията с полските общности в Беларус. Подготвяме се също за създаване на Полско-беларуска комисия в областта на историята.

Нашата политика спрямо Руската федерация за съжаление се определя от руските агресивни действия в Източна Европа. В същото време обаче ние признаваме нуждата от диалог с нашия руски съсед. Ще предприемем стъпки за развиването на социален диалог, за създаване на връзки между двата народа, за културно сътрудничество, както и за възстановяване на двустранните ни икономически отношения. Аз се надявам, че възстановяването на дейността на Полско-руската група за решаване на трудни проблеми ще спомогне за постигането на тази цел. Ние се отнасяме към Русия сериозно – по начина, по

който по принцип се отнасяме към наш съсед и към голяма страна. Но когато се стигне до нашите отношения, „за танго винаги са нужни двама души“. Затова ще продължаваме да се опитваме да убедим нашите руски партньори, че конструктивното сътрудничество би било възможно, само ако се вслушваме внимателно и се опитваме да разберем очакванията и на отсрещната страна. Очакваме също така останките от разбития се президентски самолет ТУ-154 да бъдат върнати на техния законен собственик, в случая – на полската държава. Връщането на останките от този самолет е изключително важно за едно правителство на законността и справедливостта, както и за ръководителя на полската дипломация. Аз няма да се откажа от усилията си да изпълня волята на полския народ, който очаква това да се случи вече почти седем години. В момента разглеждаме възможността да прехвърлим спора за руското разследване на самолетната катастрофа недалеч от Смоленск на Международния съд в Хага.

Възнамеряваме също да се възползваме максимално от нашите отношения със страните, намиращи се още по на изток, т.е. държавите от Южен Кавказ и Централна Азия – най-вече в областта на търговското и инвестиционното сътрудничество. Надяваме се да успеем да постигнем и тази своя цел с помощта на бъдещия Полски институт в Тбилиси, който възнамеряваме да открием.

Уважаеми членове на Камарата,

Международната репутация на държавите през 21-ви век се определя и въз основа на тяхната способност за ефективно сътрудничество не само в рамките на собствената им непосредствена географска среда, но така също и **в глобален мащаб**. Миналата година положихме големи усилия за създаването на отношения с партньори извън рамките на Европейския съюз. Тази наша дейност ще продължи и през настоящата година в рамките на различни измерения на международната политика.

Стратегическото ни сътрудничество с **Китайската народна република** се превърна в постоянен елемент от полската външна политика. Ние се възползваме от благоприятната атмосфера в китайско-полските отношения, създадена в резултат на миналогодишните ни контакти на най-високо равнище. Очакваме по-нататъшно развитие на сътрудничеството ни във формата „16+1“, или по-точно – между държавите от Централна Европа и Китай – включително и чрез Секретариата по морско дело, базиран в нашата страна. Защото, както казват китайците: „Всяко дълго пътешествие започва с една единствена крачка.“ А ние вече направихме няколко крачки.

Бихме искали също да засилим контактите си и с другите двама стратегически партньора в Азия – Япония и Република Корея. Тези две страни са най-големите азиатски инвеститори, които вече създават многобройни работни места в Полша.

Нашето сътрудничество с Индия също набира скорост, за което свидетелства и неотдавнашното посещение на нашия вицепремиер, Пьотр Глински, в тази страна начело на бизнес делегация, както и неговата среща с министър-председателя Нарендра Моди.

Наред с икономическите отношения обаче и, имайки предвид нарастващите терористични заплахи, ние сме твърдо решени да засилим диалога по глобалните проблеми в областта на сигурността. Затова от ключово значение е нашето сътрудничество с Япония, Австралия и Нова Зеландия. Посещението ми в тези страни през следващия месец е посветено на тази цел.

В продължение на години Близкият Изток, Северна Африка и Африканският рог остават горещи точки на картата на света. В същото това време обаче ние гледаме на тези региони не само в контекста на предизвикателствата, но и на възможностите – предимно в областта на икономическото сътрудничество, за което свидетелства все по-засиленият ни търговски обмен със страни като Кралство Саудитска Арабия и държавата на Обединените арабски емирства. Успяхме да подсилим допълнително нашата енергийна сигурност чрез доставки на газ от Катар, предназначени за Терминала за втечен природен газ в Швиноуйшче, които започнаха миналото лято. А в Ганск вече пристигнаха танкери с петрол – доставка от Иран.

От началото на мандата на сегашното правителство нашите двустранни контакти с някои африкански и блискоизточни страни се увеличиха значително. Отворихме отново посолства в Сенегал и Танзания. Полският президент посети Йордания, като едновременно с това посрещна във Варшава краля на Йордания, президентите на Сенегал и Палестинската автономия, както и вицепрезидента на Иран. Госпожа премиер-министърът участва като съ-председател на полско-израелските междуправителствени консултации в Йерусалим. А в качеството си на министър на външните работи аз посетих Израел и Палестина. Участвах също в министерската среща на високо равнище между Европейския съюз и Арабската лига в Каиро, както и в последвалите по-късно конференции по въпросите на мирния процес в Близкия Изток, които бяха инициирани от Франция. През 2017 г. възнамерявам да посетя редица блискоизточни и африкански страни, сред които Судан, Египет, Ливан, Саудитска Арабия, държавата на Обединените арабски емирства, Алжир, Мароко и Мавритания.

Като реакция на драматичното положение на мирното население, пострадало от войната в Сирия, ние предприехме действия в подкрепа на страдащите и бежанците, както и на подслонилите ги общности в съседни страни. Наш приоритет е да осигурим помощ директно в Сирия, а така също в Йордания и Ливан. Ние протягаме ръка за помощ на нуждаещите се без каквато и да е медийна истерия или политическо самоизтъкване. По инициатива на нашия премиер, Беата Шидло, и на германския канцлер, Ангела Меркел, през 2016 г. започна изпълнението на 3-годишен проект за възстановяване на училищата в Ливан. А като реакция на хуманитарната и мигрантска криза Полша се включи с парични средства към специално създадените фондове на ЕС. През 2016 г. общата стойност на нашата подкрепа в отговор на сирийския конфликт и мигрантската криза надвиши 19 милиона полски злоти.

Полша продължава да укрепва своите политически и икономически взаимоотношения с Латинска Америка и Карибския регион. Това бе и една от причините за моето участие в срещата на високо равнище на министрите на външните работи на ЕС и на Общността на държавите от Латинска Америка

и Карибския регион, която се проведе в Доминиканската република през месец октомври. През предстоящата година бихме искали да добавим стратегическо измерение към нашето партньорство с Мексико, което ще бъде и целта на вече планираното посещение на полския президент в тази страна. Ще продължим да заздравяваме нашето сътрудничество и с други страни от Тихоокеанския алианс: Чили, Колумбия и Перу. През тази година президентът на последната от трите ще гостува в Полша.

Полските дипломатически инициативи показват нашата загриженост за състоянието на човешките права по света. През 2016 г. Съветът на ООН по правата на човека прие с консенсус резолюция за ролята на доброто управление при спазването на човешките права. Тази резолюция бе предложена съвместно от Полша, Австралия, Чили, Република Корея и Южна Африка.

Полша би искала защитата на правата на религиозните малцинства, включително и правата на християните, да влезе във фокуса на интересите и съвместните действия на Европейския съюз и Обединените нации. Ние участваме в подготовката на документи, свързани със свободата на религията и религиозните вярвания, като се включваме и в дебатите на тази тема.

Полша е една от държавите спонсори на резолюцията на ООН за свободата на религията и религиозните вярвания. Ние следим за случаи на неспазване на правата на религиозните малцинства, включително и на преследване на християните. По време на конференцията, озаглавена „Варшавски диалог за демокрация“ и организирана от полското Министерство на външните работи през декември миналата година, една от сесиите бе посветена най-вече на защитата на правата на лица, принадлежащи към религиозните малцинства.

На международната сцена ние привличаме вниманието към тревожните събития в областта на човешките права в Крим, включително и към положението на религиозните и етническите малцинства на полуострова, най-вече кримските татари.

Г-н Председател на Парламента,
Уважаеми членове на Камарата,

Подкрепата за полските предприятия в чужбина е приоритет на полската дипломация. Затова ние разширяваме нашата мрежа от дипломатически представителства. Полските компании стават все по-уверени в своите възможности да се конкурират в световен мащаб, но при навлизането им на нови пазари често се налага да ползват дипломатически услуги. Тъй като често това се оказва единственото оръжие срещу нелоялните и дискриминационни практики.

През 2017 г. ние ще поставим акцент върху популяризирането на Полша като креативна и новаторска страна. Ще помагаме на „начинаещите“ поляци да установяват контакти на чужди пазари. Наша цел ще бъде също възобновяването на сътрудничеството между полските и чуждестранните научни центрове. Като ръководител на икономически мисии, миналата година аз се включих в такава дейност по време на посещенията си в Сиатъл, САЩ, и Ванкувър, Канада.

Полската **икономическа промоция** ще обърне специално внимание на зелените технологии – най-вече по време на Енергийния форум във Виена, както и

при подготовката за конференцията по въпросите на климата COP24 в Полша през 2018 г.

Ние полагаме също усилия да засилим участието на полските компании в търгове и проекти, провеждани от международни организации, в които членува и Полша. Изключително сме доволни, че през последните две години около 1500 полски компании участваха в подобни инициативи.

Все по-ангажирани сме със своята подкрепа за международната дейност на бизнеса и местните общини. А подкрепата ни за наддаването в Логз, свързано с организирането на ЕКСПО 2022 г., ще има своето важно място в нашия дневен рег.

Уважаеми членове на Камарата,

Полската общност и живеещите по света поляци заемат специално място в полската външна политика. Те са членове на нашето полско семейство, както и част от самата Полша – гаже и в най-отдалечените кътчета на света. Затова ние ценим нашите взаимоотношения с полската общност и поляците в чужбина повече от които и да е други взаимоотношения. Миналата година работихме сериозно в защита на интересите на полските общности в редица сгржави. В Латвия не позволихме да бъде затворено полското училище в Краслава. В Германия успяхме да договорим средства за обновяване на Полския дом в Бохум. След дълги преговори успяхме да подпишем споразумение за сътрудничество в областта на образованието с Беларус. А за да отговорим на очакванията на живеещите на изток наши сънародници, променихме Закона за полската карта (*от англ., Act on Polish Card – бел. рег.*). Тази година очакваме повече заявки за издаването на такива лични карти за полска принадлежност заради новите права, които предоставят. А миналата година в полските консулски служби бяха подадени рекордните над 27 хиляди заявления.

Правителството направи също стъпки за ускоряване на процеса на репатрирането на поляци от изток. Най-голямата група, състояща се от над 150 души, пристигна от Казахстан миналата година. Новите законови разпоредби улесняват нашата работа при желание на живеещи на изток наши сънародници да се върнат и установят в Полша. Готови сме да продължим нашата работа в тази посока.

Полските власти ще продължават да настояват за спазване на правата на полските малцинства на изток, както и на правата на поляците, живеещи в други части на света – предимно в страните на скорошните емигранти в Западна Европа. Властите и консулските служби вече реагираха бързо и категорично на случаи на агресивно поведение срещу полски граждани, като ще продължат да правят това и в бъдеще. Подкрепата за преподаване на полски език и култура ще продължи да бъде приоритет на нашата политика, насочена към полската диаспора. Възнамеряваме да заделим повече средства в подкрепа на полското обучение в чужбина и ще направим това чрез нашите дипломатически представителства в съответните страни. Ще поставим специален акцент и върху историческото обучение на младото поколение.

Партньорството е също задължително по отношение на полската общност

в чужбина. За което обаче са необходими нови инициативи и нов поглед към вече създадените въз основа на сътрудничеството и диалога възможности – от двете страни. В този контекст ние разчитаме изключително много на активното участие на нашите сънародници при създаването на положителен имидж на Полша по света. Бихме искали също да видим ефективно и тясно сътрудничество между нашите дипломатически мисии и полската общност в чужбина, поради което смятаме да създадем в дипломатическите и консулските ни мисии „Съвети на полската диаспора“.

Уважаеми членове на Камарата,

Полските дипломати не само утвърждават и защитават интересите на полската общност в чужбина, но така също осигуряват подкрепа на полските граждани по цялото земно кълбо. Те им помагат – както в случай че загубят паспортите си, така и в случай, че бъдат отвлечени. А когато поляци пътуват в чужбина, те разчитат на подкрепата на нашите дипломати в трудни ситуации.

В момента разширяваме **мрежата си от консулски служби**, които да осигуряват по-ефективна подкрепа на полските граждани. Вече открихме Генерално консулство в Хюстън, Тексас, а до края на годината очакваме да открием и консулство в Белфаст. А за да можем да оптимизираме телефонната помощ за живеещите във Великобритания и Ирландия поляци, създадохме Консулски информационен център, който отдавна вече работи като „кол център“. Заедно с други подобни центрове, създадохме и Консулска спешна служба, която помага за осъществяване на реални контакти при спешни ситуации – най-вече в случаите, в които полски граждани имат нужда да се свържат с консула в извън работно време. Възнамеряваме в бъдеще да разширим този вид услуги и в други страни.

Едни от най-трудните случаи, с които се занимават нашите консули, са свързани с родителските задължения на полски граждани. Това се отнася най-вече до страни на интензивна миграция, като например Великобритания, Германия, Белгия, Холандия и Норвегия. Заедно със своите консулски служби полското външно министерство ще направи всичко възможно, за да може да осигурява съответната помощ и защита на такива родители и за в бъдеще.

2017-та година ще бъде още една година на активна и многопосочна **публична дипломация**, координирана от Министерството на външните работи. Първостепенна цел на тази дипломация е грижата за добротото име и добрия имидж на Полша. Най-важните области, предвидени за този вид дейност през 2017 г., включват популяризиране на полската политическа мисъл и полската история, на полския принос към световното културно наследство, както и на една творчески настроена и иновативна Полша.

Подобно на миналата година, през 2017 г. ще привлечем също сериозно внимание към историческия разказ за Полша по света. Наша основна цел ще бъде да представим гържавата Полша като модерна страна с богати традиции, а така също и като толерантна страна, състояща се от различни нации и култури. Също така сме твърдо решени да препотвърдим добротото има на Пол-

ша на базата на исторически факти, както и да помогнем на нашата страна да заеме полагащото ѝ се място в европейската и световната история. Ние удвоихме своите усилия в борбата си срещу фалшивите твърдения относно отговорността на Полша при организирането и ръководенето на германски нацистки лагери на смъртта по време на Втората световна война. Има модерни средства за комуникация, които са в състояние да представят историческите факти по достоверен начин. Пример за това е разпространението в социалните медии от страна на полското посолство във Вашингтон на филма „Думите имат значение“.

През 2017 г. ще съсредоточим нашия исторически разказ върху живота и делото на известни личности, като например Тагеуш Костюшко, Йозеф Пилсудски и Йозеф Халер. Тази година полското външно министерство ще участва като съ-организатор на няколко големи международни конференции, които ще се съсредоточат върху положението на европейските интелектуални елити по време на германската окупация, както и върху полските „праведници на света“ (*от англ., Righteous Among Nations – бел. рег.*), участвали в спасяването на евреите. Ще разчитаме изключително много на различни инструменти на публичната дипломация, но най-вече на посещенията с учебна цел от страна на представители на чуждестранни организации, които оформят общественото мнение.

Г-н Председател на Парламента,
Уважаеми депутати,

През периода 2008-2015 г. бяха закрити няколко десетки полски дипломатически и консулски представителства. Това доведе до „оголването“ на цели области, които се превърнаха в нещо като *terra incognita* в някои части на света, най-вече в Африка. Така се стигна не само до липсата на каквото и да е дипломатическо присъствие, но така също до липса на консулски услуги за онези, които се нуждаеха от тях. Миналата година ние обърнахме тази тенденция, като в момента създаваме постепенно **мрежа от полски посолства и консулски служби**. Открехме посолства в Сенегал и Ирак. През януари открихме посолства в Танзания и Панама, а през първите дни на февруари – и Генерално консулство в Хюстън. През втората половина на 2017 г. всички тези представителства ще работят вече на бързи обороти. В близко бъдеще възнамеряваме да открием и нова консулска служба в Белфаст. А в зависимост от разполагаемия бюджет, смятаме да открием посолство и във Филипините. Също в зависимост от ситуацията със сигурността, ще отворим отново нашите дипломатически мисии в страните с висок риск, т.е. в Сирия и Либия, които пък са важни за полската външна и икономическа политика.

В момента **модернизираме редица посолства и консулски служби в чужбина** като част от широка програма за преодоляване на ефекта от дългогодишното занемаряване на така необходимата ни инфраструктура на дипломатическата служба. Тази година ще започнем строителството на посолства в Берлин и Минск.

2017-та ще бъде първата година от работата на новосъздадената Дипломатическа академия към Министерството на външните работи, която ще осу-

гурява обучение за бъдещите дипломати, както и непрекъснато професионално обучение за служителите на Външно министерство. В началото на февруари започна дипломатическото и консулско обучение на 32-ма души, които бяха погубрани въз основа на обявен в пресата конкурс на няколко степени. Броят на обучаваните тази година е два пъти по-голям в сравнение с която и да е било преходна година.

Започнахме също подготовка за внасяне на изменения към Закона за дипломатическата служба, за да може да продължи процесът на професионално усъвършенстване на дипломатическия ни персонал. Целта на тези изменения е да се помогне на дипломатическата служба да може да подбере най-добрите специалисти – хора, отгадени да служат на Полша и на поляците.

За съжаление през 2016 г. станахме свидетели на засилени кибер-атаки срещу критичната инфраструктура на Министерството на външните работи, последната от които бе извършена на 15 декември същата година. Ние ще продължим да вземаме както превантивни, така и последващи мерки, за да можем да гарантираме на нашите дипломати, че ще могат да работят без страх от компрометиране на сигурността на предаваните и приемани данни.

Уважаеми членове на Камарата,

Създаденият след края на Студената война международен ред се променя пред очите ни, заедно с международната среда на самата Полша. Ние гледаме на всичко това като на сериозни предизвикателства, на които трябва да отговорим. Полската дипломация приема „хвърлената ръкавица“. При тези условия ще действваме изключително отговорно и предпазливо, като в същото време предприемаме далновидни действия, благодарение на които Полша ще се чувства още по-уверена и по-добре подготвена, за да може да развие своя потенциал. Силната и развиваща се Полша с доказан международен престиж ще бъде надежден съюзник на НАТО, важна държава в Централна Европа, както и страна, допринасяща за по-нататъшното изграждане на Европейския съюз.

Дами и господа,

Представените днес пред вас дейности на полската дипломация, предвидени за 2017 г., овластяващи гражданите и ориентирани към тях, въградени главно в международното сътрудничество и създаващи ценни съюзи, предлагат точния отговор на проблемите, с които трябва да се справим. Това е изборът от нас курс. Така ще плаваме сред новите реалности. И преди дебатите, които се надявам да започнат след малко, бих искал да цитирам още една китайска поговорка: „Този, който казва, че нещо не може да бъде направено, не трябва да пречи на този, който вече го прави.“

Обръщам се към уважаемата Камара с молба да приеме представената от правителството информация, свързана със задачите на полската външна политика през 2017 г.

Благодаря ви за вниманието.

Способността на Европейския съюз за разрешаване на конфликти в региона на Южен Кавказ: много шум за нищо?

Гл. ас. г-р Мариета Рабохчийска

1. Въведение

Като мост между Европа и Азия, регионът на Южен Кавказ, включващ Армения, Грузия и Азербайджан, става все по-важен за икономическите интереси на Европейския съюз и за интересите му в областта на сигурността. Разположен в непосредствена географска близост до ЕС, Южен Кавказ е място на тлеещи конфликти в Нагорни Карабах, Южна Осетия и Абхазия. В същото време Армения, Грузия и Азербайджан са включени в Европейската политика за съседство (ЕПС), която Европейският съюз официално стартира през 2004 г. като рамка на отношенията си с шестнадесет гържави по южната и източната си периферия.

Въпреки че не се счита за пълноправен геополитически актьор в южнокавказкия регион, ЕС поема известна отговорност спрямо своите съседи посредством инструментите на ЕПС. Може да се твърди, че въведената за пръв път с Договора от Лисабон клауза за съседство (чл. 8 от Договора за Европейския съюз) съдържа подгизбиращо се задължение за Съюза да прилага по отношение на съседните гържави *концепцията за обусловеността*, основана на ценности. В рамките на Европейската политика за съседство тази обусловеност в широк смисъл може да се тълкува като ангажимент от общ характер, който съседите на Европейския съюз поемат за придържане към ценностите му, дори ако въпросните гържави не могат да гарантират адекватното прилагане на общностните ценности към дадения момент. По такъв този начин ЕС разработва свой собствен отличителен, но не винаги ефективен подход към разрешаването на конфликти, като разпространява по външните си граници матрица за сътрудничество и обвързване с условия.

Най-важният и противоречив елемент на ЕПС е именно положителната обусловеност, която се ползва от процеса на разширяване на ЕС. Един от основните недостатъци на Европейската политика за съседство е недоверието на гържавите от обкръжението на Съюза към предлаганите от него стимули за реформи и решения. Подобно недоверие се съчетава с факта, че стимулите не са прецизно определени, а варират от документ до документ. Единственият ясен аспект на „офертата“ е изключването или поне минимизирането на перспективата за членство в Съюза¹.

Другата много разпространена *концепция за нормативната сила* на Европейския съюз предполага, че той не само е изграден на нормативна основа, а това го предразполага да действа нормативно в световната политика². Или

1 Ghazaryan (2010), сmp. 235-236.

2 Цит. по: Stewart (2011), сmp. 66.

както се изразява Марк Ленарг, Съюзът практикува силата не като „спектакъл“, което е подхотът на действие на САЩ, а като „надзор“³. В опит да се отговори на въпроса какви норми точно се стреми да насърчава ЕС, може да се подчертае още веднъж, че Съюзът е изразител и поддръжник на норми и стандарти като демокрацията, зачитането на правата на човека, върховенството на закона, доброто управление и мирното уреждане на споровете.

По-важен и интересен обаче е въпросът дали ЕС успява да действа нормативно в района на Южен Кавказ, допринасяйки по такъв начин за стабилността на страните там и за мирното разрешаване на конфликтите на тяхна територия. Отговорът е двусмислен, защото зависи от конфликта, от гържавата и най-вече от отношението на тази гържава към Съюза. Във всеки случай актьорството на ЕС разчита концептуално на „гражданския“/„нормативния“ стил на провеждане на политика за сигурност, който има и политически, социални, икономически и екологични аспекти, а не на съответните „военни“ и „традиционни“ средства, прилагани от другите международни участници, ангажирани в региона⁴.

2. Европейската реторика по въпросите на сигурността в Южен Кавказ

Без съмнение целите на Европейската политика за съседство отчитат и загрижеността на Европейския съюз по въпросите на сигурността. Това проличава от съвместното писмо на Хавиер Солана – бивш върховен представител за общата външна политика и политика за сигурност, и Кристофър Патън – тогавашен комисар по външните отношения. Писмото от август 2002 г., озаглавено „Разширена Европа“, предлага да се лансира нова инициатива за „политика на сближаване“⁵. Всъщност този документ очертава бъдещата Европейска политика за съседство. В него се посочва, че „нашата политика за съседство има няколко първостепенни цели: стабилността, просперитетът, споделените ценности и върховенството на закона по нашите граници са основополагащи за нашата собствена сигурност“⁶.

Формулирането на ЕПС става едновременно с пускането в ход на *Европейската стратегия за сигурност (ЕСС)*, изработена от тогавашния върховен представител на ЕС Хавиер Солана и приета на Европейския съвет в Брюксел през декември 2003 г. ЕСС не говори изрично за „разширена Европа“ или за „Европейска политика за съседство“, още повече че към 2003 г. ЕПС официално още не е стартирала. Стратегията обаче акцентира върху нуждата да се укрепи стабилността и доброто управление в източните и южните съседи на Съюза. Тя визира „изграждане на сигурност в съседните ни региони“⁷, което може да се тълкува като намерение за предотвратяване на нови кризисни ситуации в

3 За повече разсъждения на тази тема вж. Ленарг, М. Защо Европа ще управлява XXI век. С.: Обсигуан, 2005.

4 Vasilyan (2010), стр. 87.

5 Joint Letter on Wider Europe by Commissioner Chris Patten and High Representative Solana, 7/8 August 2002. Публикувано в *Uniting Europe* No.199-9/9/2002.

6 Ibid.

7 Сигурна Европа в един по-добър свят. Европейска стратегия за сигурност, стр. 7. За текста на Стратегията: <<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIBG.pdf>> (28.04.2017)

Южен Кавказ, Близкия изток и Средиземноморието и като стремеж към разрешаване на проблеми в тези части на света. По такъв начин Европейският съвет от декември 2003 г. прелита зараждащата се инициатива за добросъседство с проблемите на сигурността и я прави елемент от цялостната стратегия за сигурност на ЕС. Първата стратегия за сигурност, която Европейският съюз изобщо е приемал и то няколко седмици след Революцията на розите в Грузия през ноември 2003 г., може да се разглежда като повратна точка в политиката на ЕС в региона⁸.

Стратегическият документ на Съюза относно Европейската политика на съседство, издаден на 12 май 2004 г. като съобщение на Европейската комисия, изтъква, че „Европейският съюз е силно заинтересован от стабилността и развитието на Южен Кавказ“⁹. Връзката между ЕПС и ЕСС е очевидна в случая на южнокавказкия регион, доколкото Стратегическият документ за ЕПС се позовава пряко на ЕСС по въпроса за включването на Грузия, Армения и Азербайджан в рамките на политиката¹⁰. Взаимозависимостта на двете инициативи е безспорна и с оглед на въведението към Стратегическия документ, където изрично се посочва, че новата политика за съседство също така ще подпомага усилията за постигане на целите на Европейската стратегия за сигурност.

Забележителната амбиция на ЕС, характерна за Стратегическия документ относно ЕПС и за ЕСС, да има реално участие в разрешаването на конфликтите в разглеждания регион се поддържа в *плановете за действие*, които Съюзът приема съвместно с всяка от трите южнокавказки държави. Може да се твърди обаче, че намеренията на Европейския съюз, макар и по-подробно описани в *плановете за действие*, се оказват доста препазливи, не напълно развити, допълващи усилията на други международни участници, а по някои въпроси се ограничават до политическа реторика.

В *плановете им за действие Армения и Азербайджан* са приканени да поддържат засилени политически, икономически и културни връзки с ЕС, както и отношения в областта на сигурността, да се стремят към регионално и трансгранично сътрудничество и споделена отговорност за предотвратяването и разрешаването на конфликти. Последното е трудно постижимо, имайки предвид липсата на дипломатически отношения между двете страни. Съюзът потвърждава своя „твърд ангажимент да подкрепи уреждането на конфликта в Нагорни Карабах, като си служи с инструментите на свое разположение и в тясно сътрудничество с ОССЕ. ЕС също така е готов да обмисли начини за по-нататъшно укрепване на ангажимента си“¹¹. В съответствие със своите ценности и предпочитан начин на действие в международните отношения Европейският съюз възнамерява да допринесе за мирното разрешаване на конфликта в Нагорни Карабах посредством засилени дипломатически усилия,

8 Delcour (2011), сmp. 185.

9 COM (2004) 373 final, сmp. 10. За текста на съобщението: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52004DC0373>> (28.04.2017)

10 Ghazaryan, op. cit., сmp. 232.

11 EU/ArmeniaActionPlan, сmp. 3 <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf> and EU/AzerbaijanActionPlan, сmp. 2 <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf> (28.04.2017)

Включително чрез специалния си представител, по-голяма политическа подкрепа за Минската група на ОССЕ, както и посредством укрепване на диалога със заинтересованите страни с цел ускоряване на преговорите за политическо разрешаване на конфликта.

Двата плана за действие разкриват определена непоследователност в похода на ЕС към конфликта в Нагорни Карабах. Докато азербайджанският план посочва зачитането на суверенитета, териториалната цялост и неприкосновеността на международно признатите граници като част от общите ценности, към които се придържат както държавите членки на ЕС, така и Азербайджан, арменският документ се позовава на принципа за самоопределението на народите. Докато решаването на конфликта в Нагорни Карабах е първата приоритетна област на действие в плана на Азербайджан, очевидно то не е толкова важно в случая с Армения, в чийто план е поставено под номер 7 сред приоритетите в дневния ред. В стремежа си да заеме неутрална позиция Съюзът проявява „раздвоение на личността“ – едното му лице признава териториалната цялост на Азербайджан, а другото признава правото на региона на самоопределение, което е в основата на движението за сецесия на Нагорни Карабах¹².

Европейският съюз разглежда ситуацията в Нагорни Карабах като междудържавен конфликт, докато тези в Абхазия и Южна Осетия се възприемат като вътрешни конфликти, с които *Грузия* иска да се справи. Важно е да се отбележи, че ЕС е възприел позицията за териториалната цялост на Грузия в нейните международно признати граници. Тази теза многократно се потвърждава от Съюза във всички документи, които имат отношение към въпроса – планът за действие на Грузия, докладът за напредъка, изготвен от Европейската комисия за страната, споразумението за асоцииране на Грузия с ЕС.

През ноември 2013 г. Европейският съюз и Грузия започват преговори за изработване на проект на текст на споразумение за асоцииране. На 27 юни 2014 г., на тържествена церемония в присъствието на председателя на Европейския съвет, Грузия (заедно с Украйна и Молдова) подписва споразумение за асоцииране от ново поколение, което е израз на осезаем напредък по пътя към ревизиране и развиване на договорните отношения с южнокавказките страни.

Тъй като е показателно за сравнително ниското ниво на ангажираност на ЕС с разрешаването на конфликтите в Грузия, е наистина интересно да се проследи доколко споразумението за асоцииране засяга тези проблеми на сигурността. Една от целите на създадената с Грузия асоциация е насърчаването на сътрудничеството, насочено към мирно разрешаване на конфликти. Вярно е, че споразумението за асоцииране третира въпросите за предотвратяване и управление на кризи и мирно уреждане на конфликти в няколко свои разпоредби (сред които чл. 7 и чл. 9), но също така е вярно, че Абхазия и Южна Осетия се споменават само два пъти в 740-те страници на споразумението.

Първото споменаване е в преамбюла. И двете страни признават „значение-

12 Цит. по: Pashayeva, Gulshan. The major stumbling block of the Nagorno-Karabakh peace process. // euractiv.com, 5.10.2016. <<http://www.euractiv.com/section/armenia/opinion/the-major-stumbling-block-of-the-nagorno-karabakh-peace-process/>> (28.04.2017)

то на *ангажимента на Грузия* за помирение и *усилията ѝ* да възстанови териториалната си цялост и да постигне пълен и ефективен контрол над грузинските региони Абхазия и Цхинвали/Южна Осетия в опит за мирно и трайно разрешаване на конфликта въз основа на принципите на международното право, както и на *ангажимента на ЕС да подкрепи* мирното и трайно разрешаване на конфликта¹³. Откритите пасажи в горепосочения цитат говорят сами по себе си за степента на ангажираност на ЕС с грузинските проблеми в областта на сигурността.

Второто споменаване е в чл. 429 в светлината на териториалното прилагане на споразумението за асоцииране. По отношение на грузинските области Абхазия и Южна Осетия, над които правителството на Грузия не упражнява ефективен контрол, прилагането на споразумението започва от момента, в който Грузия гарантира прилагането и изпълнението му в пълна степен на цялата си територия. Създава се впечатлението, че Европейският съюз приема позицията на обикновен страничен наблюдател на хода на събитията. Погобно усещане се компенсират от факта, че в крайна сметка споразумението за асоцииране има за основна цел създаването на загълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия между Съюза и Грузия.

Европейската реторика по проблемите на сигурността в Южен Кавказ намира поредното си проявление в рамките на високостапено външно представителство на Европейския съюз и на осъществяване на дипломатическите му отношения. От 20 до 22 юли 2015 г. председателят на Европейския съвет Доналд Туск е на посещение в трите южнокавказки държави. По време на пътуването си той поставя акцента върху замразените конфликти в Нагорни Карабах, Абхазия и Южна Осетия. В същото време обаче нищо ново не е казано, а Съюзът потвърждава позицията си по отношение на всяка от страните.

Прег Грузия са подновени уверенията, че ЕС подкрепя териториалната ѝ цялост в международно признатите граници и че „т.нар. „договори“, подписани неотдавна между Русия и Абхазия и Южна Осетия, нарушават суверенитета и териториалната цялост на Грузия, като противоречат на принципите на международното право и на международните ангажименти на Русия“¹⁴. В Армения Доналд Туск изразява загриженост за последните негативни тенденции във връзка с Нагорни Карабах и призова за по-нататъшен диалог, включително на най-високо равнище между арменския президент и неговия азербайджански колега¹⁵. Мирното разрешаване на конфликта продължава да е приоритет за Европейския съюз, който подкрепя преговорите, водени от Минската група на ОССЕ¹⁶. В Азербайджан Туск потвърждава, че Европейският съюз подкрепя териториалната цялост, независимостта и суверенитета на страната и няма

13 Споразумение за асоцииране между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия и техните държави-членки, от една страна, и Грузия, от друга страна, ОВ на ЕС, L 261, 30.08.2014 г., стр. 5.

14 Remarks by President Donald Tusk following his meeting with the Prime Minister of Georgia, Irakli Garibashvili, PRESS EN, Statements and remarks, 612/15, 21.07.2015.

15 Remarks by President Donald Tusk following his meeting with the President of Armenia, Serzh Sargsyan, PRESS EN, Statements and remarks, 599/15, 20.07.2015.)

16 Ibid.

никакво намерение да признава Нагорни Карабах¹⁷.

Върховният представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност Федерика Могерини посещава Азербайджан на 29 февруари, а Армения – на 1 март 2016 г. като част от визитата ѝ в страните от Източното партньорство след срещите в Украйна и Грузия в края на 2015 г. В Армения тя посочва, че „мирното разрешаване на конфликта в Нагорни Карабах продължава да е приоритет за Европейския съюз. За нас статуквото е неприемливо. Конфликтът няма военно решение и се нуждае от политическо уреждане в съответствие с международното право“¹⁸. На този етап Съюзът е постоянен и последователен в позицията си по въпросите на сигурността в Южен Кавказ. За съжаление ЕС е и доста безпомощен, когато става въпрос за уреждане на конфликтите там и не е в състояние да гарантира спазването на собствените си ценности. Безпомощността и повторемостта в политическото говорене са очевидни в краткото изявление на Могерини за ескалацията на конфликта в Нагорни Карабах през 2016 г. Тъй като изявлението е показателно за (не)способността на ЕС за разрешаване на конфликтите в Южен Кавказ, е достатъчно да бъде цитирано:

„Съобщенията за тежки боеве по линията на контакт са дълбоко притеснителни. Призовавам страните незабавно да прекратят сраженията и да съблюдават примирието. Те трябва да демонстрират съръжаност и да избягват по-нататъшни действия или изявления, които могат да доведат до ескалация. Европейският съюз изразява съжаление относно загубата на живот и особено съобщенията за цивилни жертви и смъртни случаи. Европейският съюз напълно подкрепя усилията на Минската група на ОССЕ и на тримата съпредседатели. Очакваме, че и двете страни ще спазват стриктно прекратяването на огъня, ще се въздържат от употребата на сила и ще възобновят усилията си за мирно разрешаване на конфликта в Нагорни Карабах“¹⁹.

Последните развития в отношенията на Съюза с трите южнокавказки гържави датират от февруари – март 2017 г., когато президентите на Армения и Азербайджан и министър-председателят на Грузия са на посещение в Брюксел и провеждат срещи с председателя на Европейския съвет Доналд Туск. Тези визити имат и друга цел освен повтарянето на вече познатите формулировки относно нерешените конфликти в Южен Кавказ. Така например, по отношение на Армения е оповестено успешното приключване на 26 февруари 2017 г. на преговорите по новото *засилено и всеобхватно споразумение за партньорство*²⁰. Предстои извършване на необходимите процедурни стъпки за подписание на споразумението. Крайният резултат е преодоляване на застой в развитието на договорните отношения между Армения и Европейския съюз след преустано-

17 Remarks by President Donald Tusk following his meeting with the President of Azerbaijan, Ilham Aliyev, PRESS EN, Statements and remarks, 614/15, 22.07.2015.

18 <http://eeas.europa.eu/top_stories/2016/010316_mogherini_visits_armenia_en.htm> (28.04.2017)

19 <http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160402_03_en.htm> (28.04.2017)

20 Към момента на написване на статията текстът на споразумението не е наличен, нито Съветът на ЕС е приел решението за сключването му. Телърва ще се дава отговор на един много интересен правен въпрос, а именно – на какво основание е сключен договорът и дали ще се превърне в първия пример за споразумение, подписано от ЕС на основание чл. 8 ДЕС? .

вяване на процеса по подписание на споразумението за асоцииране с оглед на присъединяването на Армения към Евразийския икономически съюз през януари 2015 г. Преговорите със страната са подновени в края на 2015 г., а изработването на новия договор отнема малко повече от година.

В случая на Азербайджан е отбелязано, че отношенията надхвърлят енергетиката и търговията, като трябва да бъдат осъвременени, за да се развие пълният им потенциал чрез *ново двустранно споразумение*²¹. Съобщено е, че преговорите по новия договор се откриват на 7 февруари 2017 г. Това означава преодоляване на провокирания от Азербайджан застои в договорните му връзки със Съюза. Очевидно и тук се изоставя вариантът за сключване на споразумение за асоцииране, във връзка с което през 2010 г. двете страни започват преговори, прекратени от Азербайджан през 2014 г.

По повод на конфликта в Нагорни Карабах прави впечатление, че Европейският съюз в лицето на Доналд Туск уеднаквява говореното с двете държави, използвайки идентични формулировки. Едната е за това, че Съюзът подкрепя независимостта, суверенитета и териториалната цялост на Армения и Азербайджан, които са важни партньори за него. Другият лайтмотив е, че статуквото в Нагорни Карабах е неприемливо, конфликтът няма военно решение и се нуждае от политическо уреждане в съответствие с международното право. За разлика от Федерика Мозерини, която в началото на 2016 г. твърди, че мирното разрешаване на конфликта в Нагорни Карабах продължава да е приоритет за Европейския съюз, и на фона на собственото си изявление за същото през лятото на 2015 г., в началото на 2017 г. Доналд Туск свежда ролята на Съюза до дискусии за мирно уреждане на кризата и до оказване на пълна подкрепа на Минската група на ОССЕ в нейните усилия и предложения за посредничество. Прокламирацията в арменския план за действие принцип за самоопределението на народите, който да се прилага наред с другите международни норми и принципи при решаването на конфликти, вече не се споменава.

Подобна реторика на ЕС повдига редица въпроси относно поведението и позицията му по ситуацията в Нагорни Карабах. Има ли непоследователност в позицията на Съюза по този проблем на сигурността в Южен Кавказ? Заявява ли ЕС индиректно, че оттук нататък участието му в събитията се свежда единствено до ролята на страничен наблюдател без особени ангажименти, още повече че вариантът за установяване на асоциация с двете държави по формата на споразумения за асоцииране е останал в миналото? Оттегля ли се ЕС на еднаква дистанция от Армения и Азербайджан, чиито независимост, суверенитет и териториалната цялост твърди, че защита в равна степен?

Що се отнася до Грузия, тонът на ЕС е на похвала и задоволство по повод прилагането от държавата на споразумението ѝ за асоцииране и влизането в сила на безвизовия режим между тях. По отношение на конфликтите в Абхазия и Южна Осетия използваните формулировки разкриват по-висока степен на ангажираност на Съюза, но само при сравнение с подхода му към кризата в Нагорни Карабах. За това свидетелстват бележките, направени от Доналд Туск след

21 Remarks by President Donald Tusk following his meeting with President of Azerbaijan, Ilham Aliyev, PRESS EN, Statements and remarks, 47/17, 06.02.2017.

срещата му с министър-председателя на Грузия Гиорги Квирикашвили, проведена на 28 март 2017 г., където се казва:

„Потвърдих пред министър-председателя *твърдата подкрепа* на ЕС за суверенитета и териториалната цялост на Грузия, както и *силната ни ангажираност* за мирното разрешаване на конфликта в Грузия...Продължаването на усилията за взаимодействие с Абхазия и Южна Осетия е от решаващо значение за дългосрочното уреждане на тези конфликти²². Очевидно Европейският съюз поддържа линията си на политическо говорене без реални действия от негова страна за разрешаването на конфликтите в Абхазия и Южна Осетия, която е възприел и в правнообвързващото споразумение за асоцииране с Грузия.

Твърдата подкрепа на Европейския съюз за суверенитета и териториалната цялост на Грузия в нейните международно признати граници проличава много скоро във връзка с *референдума, проведен в Южна Осетия* на 9 април 2017 г. за промяна на името ѝ на „Република Южна Осетия – Държава Алания“ или за краткост – „Южна Осетия – Алания“. ЕС излиза с кратко изявление на предния ден, че не признава рамката, в която ще се проведат т.нар. президентски избори и референдумът за промяна на името на отцепилия се грузински регион Южна Осетия²³.

На 2 март 2017 г. на заседание на Постоянния съвет на ОССЕ Европейският съюз прави изявление, с което заема още по-твърда и категорична позиция относно *конституционния референдум в Нагорни Карабах*, състоял се на 20 февруари 2017 г. с цел промяна на името на непризнатата държава на „Република Арцах“ и превръщането ѝ в президентска. ЕС е категоричен, че не признава правната и конституционната рамка за провеждането на референдума и че резултатите от него не могат да повлияят на бъдещия статут на Нагорни Карабах или на преговорния процес. Оспорването от страна на Съюза на законността на проведенния референдум личи съвсем ясно от възприетия начин на изразяване – референдумът е окачествен като „така наречен“, а там, където се споменава в текста на изявлението, е поставен в кавички²⁴. Към декларацията на ЕС се присъединяват държави като Македония, Черна гора, Сърбия, Албания, Босна и Херцеговина, Исландия, Норвегия, Украйна, Молдова и Грузия, с което още повече се разширява кръгът на международната общност, която осъжда референдума в Нагорни Карабах. Съпредседателите на Минската група на ОССЕ – Франция, Русия и САЩ и, разбира се, азербайджанските власти също смятат референдума за незаконен.

Армения реагира мигновено на изказването на Европейския съюз. Това се случва с изявление на южнокавказката държава на същото заседание на Постоянния съвет на ОССЕ на 2 март 2017 г.²⁵ Само три дни след посещението в

22 PRESS RELEASE, 157/17, 28.03.2017.

23 <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/24443/Statement%20by%20the%20Spokesperson%20on%20the%20so-called%20Presidential%20elections%20and%20the%20referendum%20on%20amending%20the%20name%20of%20the%20Georgian%20breakaway%20region%20of%20South%20Ossetia> (29.04.2017)

24 <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pc_1135_eu_en_on_socalled_referendum_nagorno_karabakh_1.pdf> (29.04.2017)

25 <<http://www.osce.org/permanent-council/304346?download=true>> (29.04.2017)

Брюксел на президента Серж Саркисян, на което е оповестено успешното приключване на преговорите със страната за ново споразумение за партньорство, Армения защитава легитимността на референдума в Нагорни Карабах, като си служи с Европейския съюз за пример. В изявлението си тя твърди следното: „Въпреки че някои изключителни образувания като ЕС могат да се регулират от договори, а не от закони, дори това изключение е било наложено чрез референдум. Следователно се разбира от само себе си, че във всички случаи народът трябва да се ръководи от законите и народния вот“²⁶.

Същественният въпрос е дали това напрежение в отношенията между Европейския съюз и Армения ще се отрази на сключването на засиленото и всеобхватно споразумение. Дали категоричната позиция на ЕС относно референдума в Нагорни Карабах ще се трансформира в действие по замразяване или забавяне на процедурата по сключване на договора за партньорство с Армения? Ясно е, че това няма да е действие на Съюза по решаване на конфликта в Нагорни Карабах, но ще демонстрира решимостта му да не допуска пренебрегване на ценностите и обусловеността, към които се придържа в отношенията си с гържавите от обкръжението му. Също така е ясно, че Армения е готова да рискува споразумението си с ЕС, което очевидно е по-назад сред приоритетите ѝ.

3. Отличителният, но неефективен подход на Европейския съюз за разрешаване на конфликтите в Южен Кавказ: защо?

Европейският съюз продължава с опитите си да повлияе на ситуацията със сигурността в Южен Кавказ. Пример за такъв опит е назначаването на 8 юли 2014 г. на посланик Херберт Залбер – новият специален представител на ЕС за Южен Кавказ и конфликта в Грузия. Според официалната информация на Европейската служба за външна дейност задачата му е да допринесе за мирното разрешаване на конфликтите в региона, в това число кризата в Грузия и конфликта в Нагорни Карабах, както и да насърчава регионалното сътрудничество²⁷. В частност специалният представител съпредседателства и участва от името на ЕС в международните дискусии в Женева относно последиците от конфликта в Грузия през 2008 г.²⁸ На 19 април 2017 г. посланик Херберт Залбер е приет на среща в Баку от президента на Азербайджан Илхам Алиев. Двамата обсъждат текущото състояние на конфликта в Нагорни Карабах и перспективите за преговори за разрешаването му.

Без да се описват, а още по-малко да се омаловажават усилията на Европейския съюз във връзка с разрешаването на конфликтите в Южен Кавказ, най-важният и релевантен въпрос е за корените и възможните обяснения за неефективността на прилагания от Съюза подход. Очевиден е сблъсъкът между реалността и желанието на ЕС да изнася в страните от Южен Кавказ своите ценности, нормативна сила и концепцията си за обусловеността. За формация,

26 Ibid., сmp. 2.

27 <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3606/eu-special-representatives_en> (28.04.2017)

28 Ibid.

така отгадена на нормите, стандартите и върховенството на закона, това е тежък удар върху самочувствието на влиятелен актьор в международните отношения, който особено гържи на ролята на правото и на културата за мирно разрешаване на международните спорове.

Както свидетелстват плановете за действие с трите южнокавказки държави, Европейският съюз е заявявал на по-ранен етап, че *ще допринесе за уреждането на споровете в региона и няма да ги решава самостоятелно*. Наред с това в региона се проявява влиянието на толкова много международни участници (особено ООН, ОССЕ, НАТО, както и някои отделни държави), че за действията от страна на ЕС остава малко място. Активирането в Южен Кавказ на регионални и външни сили възпрепятства гладкото осъществяване на ангажиментите, които Съюзът е поел там. В резултат на това Европейският съюз се оказва неспособен или поне сериозно затруднен да постигне ниво на собствена видимост в региона, достатъчна за разрешаването на конфликти²⁹.

Нещо повече, през 90-те години на 20 век ЕС няма интерес да се намесва в проблемите на сигурността в Южен Кавказ. Въръжените конфликти в Нагорни Карабах, Абхазия и Южна Осетия не провокират особена ангажираност от страна на ЕС, който към онзи момент е много по-загрижен за кризисната ситуация на Балканите³⁰. По такъв начин ЕС губи първоначалния импулс.

Основният проблем на Съюза е, че за конфликтующите страни няма много стимули, за да се вслушат те в реториката му относно разрешаването на споровете. А това намалява значително нормативното влияние на ЕС³¹. Друга сериозна пречка пред Съюза за лансирането в региона на неговите норми и ценности е наличието на силен съсед, а именно – Русия, чиито норми и възприятия за регионален ред не съвпадат с тези на ЕС³². Последният среща трудности да постигне целите си в Южен Кавказ не само с оглед на проблемната си политика спрямо Русия, но и заради липсата на европейско присъствие и видимост в де факто държавите в региона, както и липсата на перспектива за южнокавказките страни (с изключение може би на Грузия) да се присъединят към Съюза.

Що се отнася до отношенията с Русия, нещата изглеждат още повече, като се има предвид процесът на преразглеждане на политиката за съседство, осъществен през 2015 г. Основното послание, което се съдържа в съвместното съобщение на Европейската комисия и върховния представител на ЕС, озаглавено „Преглед на Европейската политика за съседство“, е, че „новата ЕПС ще се стреми, когато се налага, да привлече други регионални участници отвъд съседите за справяне с регионалните предизвикателства“³³. На фона на подобни декларации съвместното съобщение прогължава, че с оглед на незаконното присъединяване на Крим и дестабилизирането на Източна Украйна двустранните отношения с Русия могат да се материализират, само когато „обстоятелствата позволят“³⁴.

29 Ali (2010), сmp. 138.

30 Ghazaryan, op. cit., сmp. 225.

31 Stewart, op. cit., сmp. 79.

32 Ibid.

33 JOIN(2015) 50 final, Brussels, 18.11.2015, сmp. 3.

34 Ibid., сmp. 19.

Способността на ЕС за разрешаване на конфликти в Южен Кавказ зависи не само от собствените му възприятия и усилия, но също така и най-вече от отношението на Грузия, Армения и Азербайджан към него. От трите държави Грузия недвусмислено е изразявала своите европейски стремежи. Неблагоприятните развития в отношенията на Европейския съюз с Армения и Азербайджан и по-конкретно неуспехът да се договорят и/или сключат споразумения за асоцииране с тези две държави внася елемент на обезкуражаване. Очевидно е, че спрямо проблемите на сигурността в Южен Кавказ ЕС разчита основно на традиционния си „граждански“ и „нормативен“ подход, основан на „меката сила“³⁵. Оказва се, че този подход не е бил от голяма полза. Но как се прилага нормативна сила и се разпространяват ценности и стандарти при липса на политическа воля или при ниска степен на политическа ангажираност на другата страна? Как се решават проблеми на сигурността, при условие че адресатът на конкретната помощ или въздействие не ги желае особено? Ако въобще е възможно, Европейският съюз трябва да се раздели с „минималистичния“ си подход и да реши дали иска да е актьор в Южен Кавказ, или не³⁶. В противен случай остава практикуването на политическа реторика. Логично обаче се стига до констатацията, че във връзка с конфликтите в региона на Южен Кавказ Европейският съюз няма друг избор.

Източници

Сигурна Европа в един по-добър свят. Европейска стратегия за сигурност.

Споразумение за асоцииране между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия и техните държави членки, от една страна, и Грузия, от друга страна, ОВ на ЕС, L 261, 30.08.2014 г.

European Neighbourhood Policy - STRATEGY PAPER, COM (2004) 373 final.

EU/Armenia Action Plan.

EU/Azerbaijan Action Plan.

Joint Communication from the European Commission and the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security policy to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: "Review of the European Neighbourhood Policy", JOIN(2015) 50 final, Brussels, 18.11.2015.

Joint Letter on Wider Europe by Commissioner Chris Patten and High Representative Solana, 7/8 August 2002.

Remarks by President Donald Tusk following his meeting with the President of Armenia, Serzh Sargsyan, PRESS EN, Statements and remarks, 599/15, 20.07.2015.

Remarks by President Donald Tusk following his meeting with the Prime Minister of Georgia, Irakli Garibashvili, PRESS EN, Statements and remarks, 612/15, 21.07.2015.

Remarks by President Donald Tusk following his meeting with the President of Azerbaijan, Ilham Aliyev, PRESS EN, Statements and remarks, 614/15, 22.07.2015.

Remarks by President Donald Tusk following his meeting with President of Azerbaijan, Ilham Aliyev, PRESS EN, Statements and remarks, 47/17, 06.02.2017.

Remarks by President Donald Tusk following his meeting with President of Armenia, Serzh Sargsyan, PRESS EN, Statements and remarks, 91/17, 27.02.2017.

Remarks by President Donald Tusk following his meeting with Prime Minister of Georgia, Giorgi Kvirikashvili, PRESS RELEASE, 157/17, 28.03.2017.

Statement by the European Union on the so-called constitutional referendum in Nagorno-Karabakh at

35 Delcour, op. cit., сmp. 187.

36 Цум. no: Gotev, Georgi. Analysts deplore lack of EU diplomacy in Nagorno-Karabakh. // euractiv.com, 19.04.2016. <<http://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/analysts-deplore-lack-of-eu-diplomacy-in-nagorno-karabakh/>> (28.04.2017)

the 1135th meeting of the OSCE Permanent Council, 2 March 2017, PC.DEL/262/17/Rev.2, 7 March 2017

Statement on the Constitutional Referendum in Nagorno-Karabakh Republic delivered by the Delegation of Armenia at the 1135th meeting of the OSCE Permanent Council, 02 March 2017, PC.DEL/295/17, 7 March 2017

Statement by the Spokesperson on the so-called Presidential elections and the referendum on amending the name of the Georgian breakaway region of South Ossetia, Bruxelles, 08/04/2017 - 08:59 - UNIQUE ID: 170408_2

Ali, O. (2010). "Frozen Peace Talks in the South Caucasus and Integration into the EU Projects", в: *The Eastern Partnership: New Perspectives for a New Europe*, ed. by O. Ali, L. Artemenko and J. Langer, Cracow, Centre for International Initiatives.

Delcour, L. (2011). "The European Union's Policy in the South Caucasus: In Search of a Strategy?", в: *Reassessing Security in the South Caucasus: Regional Conflicts and Transformation*, ed. by A. Jafalian, Farnham: Ashgate.

Ghazaryan, N. (2010). "The ENP and the South Caucasus: Meeting the Expectations?", в: *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact*, ed. by R.G. Whitman and S. Wolff, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hovhannisyan, P. (2013). "Evolution of the EU Position vis-à-vis the Nagorno-Karabakh Conflict", в: *Europe's Next Avoidable War. Nagorno-Karabakh*, ed. by Michael Kambeck and Sargis Ghazaryan, Palgrave Macmillan.

Labeledzka, A. (2006). "Southern Caucasus (Armenia, Azerbaijan and Georgia)", в: *The European Union and its Neighbours. A Legal Appraisal of the EU's Policies of Stabilisation, Partnership and Integration*, ed. by S. Blockmans, the Hague, T.M.C. Asser Institute.

Sammut, D. (2010). "The European Union's Increased Engagement with the South Caucasus", в: *The Black Sea Region and EU Policy. The Challenge of Divergent Agendas*, ed. by K. Henderson and C. Weaver, Farnham: Ashgate.

Stewart, E. J. (2011). "Mind the Normative Gap? The EU in the South Caucasus", в: *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, ed. by R.G. Whitman, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Vasilyan, S. (2010). "A Cacophony: the EU's Security Policy towards the South Caucasus", в: *The Black Sea Region and EU Policy. The Challenge of Divergent Agendas*, ed. by K. Henderson and C. Weaver, Farnham: Ashgate.

Гл. ас. г-р Мариета Рабочийска завършва Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“. Доктор по международно право и международни отношения. Преподава и в катедра „Европеистика“ на Философския факултет на СУ. Член е на Българската асоциация по международно право (от 2004 г.); на Българската асоциация за европейски изследвания (от 2006 г.); на Консултативния съвет по международно право към МВНР (2007-2010). Има специализации по външни отношения на ЕС, право на ЕС и международно публично право в Белгия, Холандия и Италия.

Партньорство след мира? Оптимистично виждане за бъдещите специални и привилегировани отношения на ЕС с държавите Израел и Палестина*

Красимир Й. Николов

*„Оптимистите и песимистите умират еднакво.
Те само живеят различно.
Аз предпочитам да живея като оптимист.“
Шимон Перес*

РЕЗЮМЕ

Тази статия прави предложения за разработването, дизайна и разгръщането на възможното след-конфликтно Специално привилегировано партньорство (СПП) на Европейския съюз (ЕС) с държавата Израел и с бъдещата държава Палестина, лансирано през декември 2013 г. Нейният анализ изхожда от предишни опити на ЕС, датиращи към 1994 и 2000 г., да очертае възможни приноси на ЕС, както и от критиките, насочени към съдържанието, наратива и контекста на първоначалната идея за СПП. Статията разработва израелско-европейско-палестинско партньорство след мира въз основа на две допускания – продължаваща валидност на решението за две държави като общоприета визия за окончателно мирно уреждане между израелците и палестинците, както и продължаващ политически ангажимент – вербален и материален – на ръководствата на двата народа към демокрацията.

По-нататъшното развитие на концепцията за партньорство трябва да вземе предвид тактически фактори, най-вече свързани с колебанията на мирните преговори и двустранните отношения на ЕС с двете страни, както и стратегически фактори, които ще помогнат за отразяването на геополитически императиви и ще поставят бъдещите действия на ЕС в дългосрочна перспектива. Очаква се в крайна сметка тактическите съображения да диктуват политическите решения. ЕС трябва да насърчи двете страни да подхождат про-активно към това упражнение, да балансира приносите си между двете страни и да демонстрира максимална политическа ангажираност.

СПП трябва да включи всички подходящи елементи на икономическо сътрудничество, базирано на интереси, в една мащабна политическа рамка от екзистенциални и символични стратегически цели, както и такива, свързани със сигурността и идентичността. Да се предлагат само „икономически подслугители“ няма да помогне на двете страни решително да се обърнат към мира. Да се проектира само една амбициозна, символична и свързана с идентичността политическа рамка, ако е лишена от осезаеми ползи, ще се възприеме като

* Този текст представя само вижданията на автора, без да ангажира институцията, за която той работи, или пък издателя.

празна реторика и няма да бъде приета сериозно като база на отношенията след мира. Това означава да се търси вдъхновение не само в съществуващи модели на отношенията на ЕС с високо развити страни (напр. Норвегия и Швейцария), но и в модели с (групи от) страни, преминаващи през радикална трансформация от антагонизъм към сътрудничество, от конфронтация към партньорство, от война към мир (напр. отношенията на ЕС с Централна Европа и Русия през отминали десетилетия). Независимо от политическото съдържание, едно ефикасно след-конфликтно партньорство трябва да отчете рег структурни вектори: (i) предложения от държавите членки на ЕС и такива от ЕС като цяло (представен от своите институции), (ii) приноси в подкрепа на разрешаването на въпросите на окончателния статус и такива, осигуряващи по-широка рамка за поддръжка, (iii) елементи, специфични за Израел и за бъдещата палестинска държава, както и такива, които са общи и за двете страни, (iv) правни и политически компоненти, (v) координиране на европейския пакет с приноси от другите основни външни играчи – САЩ и арабските страни. Цялостната политическа обосновка на европейския политически пакет трябва да се съсредоточи върху три стратегически цели, насочени към постигането на необратим „горещ мир“ между държавата Израел и бъдещата държава Палестина и между техните общества – признание, стабилизация и помирение. Тази статия прави задълбочена обосновка на трите стратегически цели и предлага до 35 конкретни политически инициативи, които да подглатят всяка от тях с материално съдържание.

Разгръщането на европейския пакет трябва да вземе предвид капацитета на ЕС да изпълни поетите ангажименти, съгласуването на съдържанието на предложението с наратива, използван за неговата комуникация, паралела между краткосрочните и дългосрочните действия на ЕС, както и предизвикателството да се ешелонира осъществяването на отделни елементи от пакета в правилните моменти на един крайно сложен и противоречив процес.

Визията за след-конфликтно партньорство, развита на следващите страници, има за цел да задълбочи мисленето и дебата за широката институционална и политическа рамка за подкрепа, която ЕС може да предостави, за да допринесе за постигането на израелско-палестински мир.

УВОД

Някои експерти по Близкия изток биха заявили, че да се пише за принос на Европейския съюз (ЕС) към Близкоизточния мирен процес (БИМП) към днешния момент – през първото полугодие на 2017 г., особено след президентските избори в САЩ – би било като писане на продължение на романа на Г. Гарсия Маркес „Хроника на една предизвестена смърт“. Недоверието между израелските и палестинските лидери е тъй дълбоко, а вътрешнополитическите процеси и от двете страни се развиват толкова негативно, че всякакъв опит за мирна инициатива би изглеждал обречен. Други биха били по-малко отчаяни и биха намерили смисъл в това двете страни на конфликта да предприемат практически стъпки на място с цел обръщане на тенденцията и създаване на атмос-

фера, предразполагаща към сериозни преговори за мир в бъдеще. Според този аргумент, ролята на външните заинтересовани страни – и на Европа в частност – трябва да бъде да насърчават такива малки стъпки чрез също така прагматичен принос – предложения, свързани с процеса. Трета група виждания, които биха отхвърлили пасивното наблюдение на влошаващото се положение в окупираната палестинска територия като безотговорно, биха били скептични за способността на ЕС да постигне краткосрочна промяна в пресмятането на двете страни на жертвите и придобивките с помощта на постепенни действия. Те по-скоро биха наблегнали на нуждата Европа да разгърне потенциално най-въздействащия си принос за постигане на решение за две държави – т.нар. „безпрецедентен пакет от европейска политическа и икономическа подкрепа и подкрепа в областта на сигурността“, включващ Специално привилегировано партньорство (СПП), който би бил предоставен на държавата Израел и на бъдещата държава Палестина в контекста на споразумение за окончателен статут. Интересът към тази визия, кратко очертана през декември 2013 г., е поддържан в международния дебат за БИМП чрез редовни препратки в заключенията на Съвета по външни работи (СВР) на ЕС и на Европейския съвет оттогава насам.¹

Този статия не цели да даде рецепта за правилния път, който политиките на ЕС трябва да поемат за съживяването на БИМП – това ще се реши от г-жа Могерини и министрите в СВР на ЕС. Нейната единствена цел е да запълни празнината в мисленето относно възможното партньорство на ЕС с държавите Израел и Палестина след конфликта. Анализите по въпроса на изследователите от Европа или от региона служат най-вече да оголят концептуалната пустота и нуждата от повече мисъл за бъдещето. Текстът на следващите страници предлага индивидуално виждане – оптимистично виждане – за разработването, дизайна и разгръщането на концепцията на европейския пакет и СПП. Най-напред той предлага исторически препратки и аргументи за момента и начина на разработване на концепцията. По-нататък се опитва да нарисова цялостна картина на европейския принос, като разсъждава (i) по стратегическата дилема, която едно партньорство след конфликта трябва да разреши – тази между политическия и икономическия подход, (ii) по някои структурни вектори на европейския пакет и СПП, (iii) по политическата обосновка, която трябва да подплати отрасловите предложения и да помогне за разработването на наратив за комуникационна употреба, (iv) по възможните конкретни инициативи, които биха могли да изпълнят пакета със съдържание. Накрая, текстът разглежда възможности за разгръщане на европейския принос.

Както изследователската продукция по европейския пакет от 2013 г. показва (напр. вж. Gomei 2016, Goren 2015, Goldenberg et al. 2016, Martins 2016, Mitvim Institute 2016b), аналитичният фокус на експертите, мозъчните тръстове и университетските кръгове се измества към по-силната страна в израело-палестинския конфликт. Настоящият анализ може би страда от същото изместване въпреки усилията на автора да разработи обосновка и да формулира конкретни предложения, насочени *и към двете* страни, заедно или поотделно.

1 За съответните текстове на заключенията на СВР от декември 2013 и по-нататък, вж. Приложение 1.

Статията разработва израелско-европейско-палестинско партньорство след мира въз основа на две допускания – продължаваща валидност на решението за две държави като общоприета визия за окончателно мирно урегулиране между израелците и палестинците, както и продължаващ политически ангажимент – вербален и материален – на ръководствата на двата народа към либералната демокрация. Както обикновено става, експлицитането на подобни допускания е нужно, когато има риск те да бъдат обезсилени. Що се отнася до решението за две държави, рискът към този момент произтича не само от несъответствието между вербални ангажименти и материалната политика на двете страни, но и от съмненията, хвърлени неотдавна от САЩ като най-важен гарант на това решение. Несигурността относно новата насока на политиката на администрацията Тръмп по израелско-палестинския конфликт се подхранва и от импровизирани коментари,² и от официални позиции.³ Второто допускане се отнася до ангажираността на последните израелски правителства, че държавата Израел трябва да остане демокрация, а и до ангажираността на Палестинската автономия, че тя желае изграждането в бъдеще на демократична държава Палестина. Приетите от Кнесета закони, които рискуват да подкопаят функционирането на жизнено гражданско общество в Израел, както и решенията, взети в Рамала, които имат за резултат да намалят свободата на печата и събранията в Западния бряг, са примери за действия, които пораждаат загриженост от страна на ЕС относно демокрацията като стратегически избор на двете страни.

I. РАЗРАБОТВАНЕ

Цялостното разработване на европейското предложение, направено през декември 2013 г., трябва да вземе под внимание преди всичко някои *исторически отправни точки*. По-нататък, трябва да се извлече поука от политическите и аналитичните *критики* към предложението от началото му. Решението *в кой точно момент* – на сегашния етап през 2016-2017 г. или много по-късно – концепцията трябва да се изпълни с конкретно съдържание също ще окаже въздействие върху неговия дизайн и разгръщане. Не на последно място, трябва да се помисли за метода на разработване на европейския пакет и СПП, тъй като процесът винаги е важен за крайния продукт.

ИСТОРИЧЕСКИ ОТПРАВНИ ТОЧКИ

Уместни са две исторически препратки в усилията на ЕС да съдейства за разрешаването на израелско-палестинския конфликт – от 1994 и от 2000 г. – за разбиране смисъла на европейския пакет от декември 2013 г.

2 На прес-конференцията си с израелския министър-председател Б. Нетаняну на 15 февруари 2017 г. във Вашингтон, президентът на САЩ Тръмп прави коментар: „Гледам към две държави и към една държава и ще харесам това, което и двете страни харесат.“ (Trump & Netanyahu, 2017-02-15).

3 В текста на съвместното комюнике, прието на срещата на външните министри на G7 в гр. Лука, Италия (Виж G7 MFA communiqué 2017-04-10), препратките към решението за две държави в раздела за израелско-палестинския конфликт са пропуснати, както се твърди, по настояване на САЩ.

• **„специалният статус“ за отношенията ЕС-Израел от 1994 г.**

Тази концепция идва от заключенията на председателството на Европейския съвет в Есен от декември 1994 г. (European Council 1994-12-09/10) – скоро след подписването на мирните споразумения от Осло и започването на преговори за споразумение за асоцииране между ЕС и Израел. Разбирането, че „на регионалното икономическо развитие в Близкия изток, включително в палестинските територии, също ще бъде даден тласък“ в процеса на разработване на специален статус подсказва, че мисленето на европейските лидери е основано на „логиката на Осло“, т.е. средносрочно виждане, центрирано върху Израел и извлечено от наскоро договорените междинни мирни уговорки. Следователно специалният статус не е точно дългосрочно виждане за договорености за отношенията ЕС-Израел за времето след конфликта, които биха взели предвид учредяването на палестинска държава. Тъй като следващата 1995 г. отбелязва нарастващи трудности в прилагането на споразуменията от Осло, осъществяването на ангажимента на ЕС да приключи преговорите за споразумение за асоцииране ЕС-Израел, направено по-рано и потвърдено в Есен, изглежда е достатъчен отговор за нуждата от „специални“ отношения. Нещо повече, последвалото сключване от ЕС на временно споразумение за асоцииране с Организацията за освобождение на Палестина в полза на Палестинската автономна власт бележи отклонение от центрираното върху Израел виждане за договореностите за постигане на мир. Специалният статус от 1994 г. е важен днес най-вече като показател за отдавна осъзнатата в ЕС необходимост от приоритетното значение, което трябва да имат отношенията с Израел.

• **Визията от 2000 г. за Близкия и Средния изток след постигането на мир**

Дадената от Съвета на ЕС по общи въпроси задача на Хавиер Солана „заедно с Комисията и с помощта на специалния представител на ЕС [за БИМП] да представят за обсъждане доклад с визия за бъдещето на региона, така че ЕС да бъде добре подготвен да играе ролята си след постигането на мир“ (Council of the EU 2000-01-24) е може би единственият изричен опит на ЕС (преди 2013 г.) да обрисова възможния му след-конфликтен принос. Докладът е подготвен през юли 2000 г.⁴ Обхватът му включва действия в областта на (i) международна политика, (ii) сигурност, (iii) икономика и финанси и (iv) социални и човешки отношения. Прави се разграничение между „студен мир“ и „горещ мир“, като се подчертава, че само последният може да гарантира трайна стабилност. В съответствие с тази логика, докладът очертава приноса на ЕС за необратимостта на мирните договорености чрез организиране на конференция за прилагане и консолидиране на мира, а по-широкото регионално измерение може да се обхване чрез конференция за сигурност и сътрудничество в Близкия и Средния Изток. Той предлага и други специфични идеи в горните четири области като международно присъствие на мироопазващи сили, подобрен пазарен достъп за страните от региона в чувствителни отрасли (напр. селско стопанство), об-

4 Позоваването на този доклад се основава на интервю на автора през 2010 г. с бивш европейски дипломат.

лекчаване на дълговете или дългосрочна реформа на UNRWA. За съжаление избухването на втората интифада през септември 2000 г. не позволява тази мозъчна атака да получи политическо одобрение, тъй като всички последвали действия на ЕС са насочени към решаване на краткосрочни проблеми и ограничаване на вредите. Въпреки това, визията от 2000 г. е важна като пръв сериозен опит на ЕС за мислене след постигането на мир, а неговата амбиция и изчерпателност са сигнал за потенциала на ЕС да допринесе към БИМП и в договореностите след конфликта. Пряк достъп до документи може някой ден да позволи преценка на уместността и практическата полезност на конкретните предложения на този доклад.

КРИТИКИ КЪМ ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ОТ 2013 Г.

Макар да има някои положителни оценки на европейския пакет от 2013 г., като например виждането, че централният му елемент, СПП, показва „зрелостта на позицията на ЕС към Израел“ (Martins 2016: 161), повечето политически и аналитични отзиви за него са критични. Те се съсредоточават върху съдържанието му, езика/наратива, както и върху контекста, в който той е поставен.

По отношение на съдържанието, стрелите са насочени към *неяснотата и липсата на прецизност* на заключенията на СВР от декември 2013 г. (Goren 2016: 4, Martins 2016: 163). Тъй като предложението не е разработено в детайли, то оставя впечатлението, че *се предлага твърде малко* и че новият пакет не показва достатъчен стремеж да „преобърне изчисленията“ на израелските политици, а дори и на палестинските лидери (Mitvim Institute 2016b: 4). Предлагащото на пакета *едновременно и на израелци, и на палестинци*, получава и отрицателни, и положителни оценки. От една страна, такъв подход е критикуван, защото пропуска да признае различните нива на развитие между двете страни в конфликта (Ibidem). От друга страна, „изравняването“, т.е. третирането на Израел и бъдещата държава Палестина на едно ниво в един документ е сметнато за белег, който укрепва полезността на предложението (Martins 2016: 163).

Езикът на предложението е смятан за твърде технократски, бюрократичен, без политическа привлекателност, твърде рационален и без емоционален подход (Mitvim Institute 2016b: 4). Тези упреци са важни от комуникационна гледна точка, защото успехът на приноса на ЕС зависи и от способността на европейските послания да достигнат до умовете и сърцата на политическите елити и на широката общественост в палестинското и в израелското общество и да ги завладееят. На по-дълбоко равнище, това се свързва с проблема на наратива на мирния принос на ЕС, който е решаващ за осигуряване на обосновка и за укрепване на политическото значение дори и на най-обикновените технически инициативи.

За разбирането на отрицателните реакции към европейския пакет от израелска страна са важни няколко елемента от контекста. Един от тях е погледът, че предложението от декември 2013 г. е само *тактически ход* (Goren 2015), т.е. че то идва като опит за подобряване на отношенията след публику-

ване на Насоките на ЕС за финансиране на Израел през юли с.г.⁵ Друг елемент е свързан с вътрешното отслабване на ЕС от финансовата криза, което означава, че „Европа се възприема като по-малко успешна и по-малко важна“ (Mitvim Institute 2016b: 3-5). Може би най-важно е израелското „противопоставяне на обвързването на отношенията с палестинците с отношенията с Европа“ (Goren 2015). Докато продължителното ангажиране на ЕС със своето предложение от 2013 г., което може да се проследи в няколко заключения на СВР, разсейва всякакви съмнения относно стратегическото му значение, то другите две критики трябва да се вземат сериозно: първо, само един силен ЕС може да води силна външна политика; за ЕС ще е трудно да се надскочи, особено спрямо такъв централен и траен елемент на глобалната политика като израелско-палестинския конфликт. Второ, обусловеността между отношенията ЕС-Израел и БИМП е вече структурен белег на политиката на ЕС, ясно установен след войната в Газа през декември 2008 – януари 2009 г. и консолидиран оттогава в доктрината за „не-наградване“ („non-upgrade“). Въпреки това, предлагането на пакет за „първия ден след мира“ само по себе си е *положителна обусловеност*, различаваща се от статуквото днес, която укрепва значението на предложението (Martins 2016: 163).

Докато палестинските реакции към пакета към момента на обявяването му са умерено положителни, израелското правителство го посреща с „оглушителна тишина“⁶, която предизвиква протеста на френския посланик в Израел (виж Maisonpave 2014). Както Институтът „Митвим“ (Mitvim institute 2016b: 3) посочва, „президентът Шимон Перес [е] единственият сред висшия ешалон в държавата, който публично и положително се отнася към предложението“.

ОТ КОНЦЕПЦИЯ КЪМ СЪДЪРЖАНИЕ – ТАКТИКА ИЛИ СТРАТЕГИЯ?

Твърде малко е добавено към очертания през декември 2013 г. европейски пакет и СПП. Това поставя въпроса за избора на най-добрия момент за по-нататъшното развитие на концепцията. Аргументите „за“ и „против“ могат да бъдат групирани около два подхода – тактически и стратегически.

• тактически аргументи

Досега тактическият подход доминира. Пакетът е представен като инструмент за подкрепа на усилията на САЩ, водени от Джон Кери, да ангажират израелци и палестинци в преки преговори. Политическият интерес към концепцията се развива успоредно на колебанията на барометъра на мирните преговори – колкото са по-големи шансовете за събиране на двете страни око-

5 Насоките на ЕС за финансиране на Израел, приети от Европейската комисия и публикувани през юли 2013 г., установяват критерии за допустимост за участието на израелски кандидати в програми на ЕС, които изискват кандидатите да имат място на установяване (с малки изключения) и дейността по проектите да се осъществяват вътре в границите преди 1967 г., т.е. те изключват кандидати и дейности, базирани в израелските селища. Тези насоки, заедно с тълкувателното съобщение за указание за произход на Европейската комисия, прието през ноември 2015 г., са гръбнак на политиката на ЕС за дезангажиране от селищата. Анализ на тази политика виж в Nikolov 2014.

6 Гомел (Gomel 2016) дори я квалифицира емоционално като „презрителна тишина“.

ло масата на преговори, толкова повече външните участници говорят за стимули (incentives) и обратно. Интересът към европейското предложение отново нараства през 2016 г. в контекста на френската мирна инициатива. Както съвместното комюнике, прието в Париж на 3 юни 2016 г. (see French MFA 2016), така и заключенията на СВР от 20 юни (виж Приложение 1) се позовават на стимули (incentives), а заключенията на СВР препращат и към пакета.

Погобна тактическа логика може да подкопае усилията за изпълване на европейското предложение със съдържание сега, през 2017 г. – в момент, когато двете страни са възможно най-галеч една от друга в утвърдените си позиции и когато перспективите за преговори за мир достигат най-ниската си точка, по следните причини:

От страна на ЕС, първо, днес е трудно да се мобилизират държавите членки, Европейската комисия и Европейската служба за външни действия (ЕСВД) да са инициативни и активно да се ангажират в разработване на политики. Няма апетит за амбициозни оферти, нито пък натиск за проявяване на въображение и творчество в предлагането на нещо извънредно. Разгърнатата вътрешна подготовка в ЕСВД и службите на Комисията през 2014 г., по време на която са разработени много от съдържащите се тук подходи и предложения, се оказва краткотрайна и постепенно отмира след провала на усилията на Джон Кери.

Второ, двустранните отношения на ЕС с двете страни не са в най-добра форма: с Израел, отрицателното обвързване на двустранните отношения и БИМП (политиката на „не-надграждане“ / „non-upgrade“) остава постоянен гразнител. В допълнение към това, „политиката на дезангажиране от селищата“ на ЕС, както тя е назована от бившия председател на Комисията Барозо (Duroo Barroso 2014a), която си спечелва подкрепата на САЩ и уважението на международната общност, е комуникирана в Израел с неправилни аргументи. Вместо да заложи на *екзистенциален* наратив („ЕС е общност на правото; подплатяването на политическите принципи с правни инструменти е въпрос на институционален и политически интегритет. ЕС не може да направи друго, освен да преведе на езика на твърдото и мекото право своята подкрепа за Зелената линия като бъдеща граница между двете държави, с взаимно договорени размени на земя.“), ЕС избира *технократския* наратив („Насоките и бележките под линия в регламентите на Комисията не са нова политика, а само технически мерки.“). Последният поражда недоверие и презрение от страна на Израел, което подкопава доверието в ЕС. С палестинците, конкуриращите се кризи в района на Близкия изток и Северна Африка и постепенното отстъпление от усилията за изграждането на палестински институции след оставката на Салам Фаяд пораждаат напрежение във вътрешните дебати в ЕС за разгръщането на финансова помощ за Палестинската автономна власт – инструментът на ЕС с най-силно въздействие.

От гледна точка на двете страни в конфликта, що се отнася до Израел, предвид общия контекст, чиито елементи са очертани по-горе, какъвто и пакет да бъде предложен от ЕС, в такъв момент той рискува да бъде игнориран, критикуван, осмян, заклеймен и компрометиран. Що се отнася до Палестина, положително отношение може да се очаква най-вече поради факта, че

предложението на ЕС цели обрисуването на картината след мира, когато се предполага, че ще съществува независима палестинска държава. Въпреки това, в условията на палестинско разединение такова отношение ще е лишено от каквато и да е способност за поемане на ангажменти по същество.

• стратегически аргументи

Ако на въпроса кога да се разработи европейският пакет трябва да бъде даден стратегически отговор, нужно е да се представят други аргументи.

Първо, един амбициозен европейски пакет, вкл. СПП, ще демонстрира последователността и неотклонната решимост на ЕС да подкрепи решението за две държави и БИМП. Повтарящите се декларации за ангажмента към пакета (до сега шест пъти в заключения на Европейския съвет и СВР – вж. Приложение 1) рискуват да постигнат обратен резултат, тъй като сигнализират неспособността на ЕС да премине от декларативна към действена външна политика и по този начин подкопават доверието към него в дългосрочен план.

Второ, от геополитическа перспектива пакетът – и особено едно потенциално мощно СПП – могат в дългосрочен план да дадат на ЕС уникална роля в район, където броят на заинтересованите (и дори вече активните) външни играчи от региона или отдалеч нараства и създава конкурентна среда. Ако в такава ситуация дизайнът на СПП бъде очертан според идеите, развити на следващите страници, той може да стане ценно легитимиращо и нормативно предимство, с което никой друг играч не би разполагал.

Трето, обрисуването на цялостна картина на партньорството на ЕС с държавите Израел и Палестина след мира може да помогне за изясняването на дългосрочната перспектива за двустранните отношения с двата партньора. Да се създаде престава за това как ще изглежда партньорството с двете държави „в първия ден след мира“ би дало на европейските политици възможност правилно да „приближават фокуса“ и да „отдалечават фокуса“ на форматите на двустранни отношения във всеки един момент с пълно съзнание за техните стратегически измерения. Постигането на мир ще е дълъг процес, който ще изисква принос на външните играчи на различни етапи. ЕС няма да бъде в състояние правилно да оразмери/рационира и планира разгръщането на своя принос на всеки етап на процеса без да е нарисувал пълната картина на партньорството след мира, без най-напред да е събрал всички елементи, които биха могли да се включат в договорености за времето след мира. Това е особено важно в случая на Израел. Едва след създаването на модела на пакета след мира ЕС може да реши как да ешелонира предложенията си към израелската страна на междинните етапи – (i) сегашното състояние на нещата, характеризиращо се с „не-надграждането“, (ii) разработването на Приоритети за партньорство ЕС-Израел през 2017-2018 г., (iii) подготовка на междинен пакет, който би могъл да бъде разгърнат по време на процеса на мирните преговори, (iv) разгръщането на пълнен и амбициозен европейски пакет, вкл. СПП. *ЕС трябва да знае колко на брой и колко големи са елементите на неговата подкрепа, ако не иска да ги раздаде твърде рано. Внимателното калибриране на отговора на ЕС е важно, тъй като авансирането може да постигне обратен ефект – предложенията мо-*

гат да бъдат изконсумирани без постигането на очакваната промяна в политиката на другата страна. Досега ЕС ясно и последователно е обвързвал своя пакет със споразумение за окончателен статус. Това обвързване трябва твърдо да се запази, а големият пакет трябва да се остави за крайния резултат.

В идеалния случай, решението за разполагане във времето на подготовката на пълен пакет трябва да вземе предвид и двете групи аргументи. Но историята сочи, че ЕС приема политически решения най-често под натиска на тактически съображения. Освен това, в този случай решението ще бъде усложнено от разсъждения за разгръщането на (някои елементи от) европейския пакет, както ще покаже анализът по-долу в този текст.

РАЗРАБОТВАНЕ НА ПАКЕТА – ЕЛЕМЕНТИ НА МЕТОД

Фокусирането върху метода на подготовка на приноса на ЕС за времето след постигането на мир трябва да вземе под внимание силовите дисбаланси. Израелско-палестинският конфликт непрестанно се люшка между силна асиметрия на място – окупацията – и опит за равновесие около дипломатическите маси, особено с проявяването отношение от трети страни. Това понякога поражда неравновесие между опитите на външните играчи да умиротворят двете страни на конфликта. Реалполитиката изглежда диктува, че Израел, като по-силна страна, трябва да е главен адресат на инициативите на трети страни. Това не е достатъчно. Палестинската подкрепа за *всяка* направена оферта изобщо не бива да се взема за даденост. Ако целта е създаване на истински стратегическа картина на трайни договорености след мира, трябва да се положат максимални усилия за изработването на *принос, който да е балансиран между двете страни.*

Европейският пакет – и особено СПП – трябва да се вдъхнови от целия подходящ опит на взаимоотношенията на ЕС с важни страни (или групи страни) в света с цел съставяне на „бест-ъф“ колекция от съответните съставки. По-късно, при настъпването на мира, ентусиазираните лидери на ЕС трябва да вземат решение да извървят „още една миля“ и да направят допълнителни жестове/отстъпки към двете страни, които готовогава няма да са били предлагани на никой друг партньор. Мантрата, значи, трябва да бъде: *Сторете максималното, после направете още една стъпка!*

Както личи от ретроспективните анализи (Mitvim Institute 2016b), още по времето на обявяването си европейският пакет е ясна покана към партньорите да влязат в диалог, за да определят заедно дългосрочните отношения с ЕС. Императивът за изработването на дизайна на пакета заедно с двата партньора – както предполага едно истинско партньорство – е подчертано и в заключенията на СВР от юни 2016 г. Следователно, критиката, че европейското предложение е неясно и неточно е отчасти опровергана от тази последователна позиция – *партньорството след мира трябва да е резултат от съвместни усилия. Никаква – дори и най-щедрата – подкрепа на ЕС не може да освободи израелците и палестинците от отговорността да вземат решенията си самостоятелно.*

II. ДИЗАЙН

Главните определения на пакета от декември 2013 г. – „безпрецедентен“, „специален“ и „привилегирован“ – подчертават неговата уникалност, но същевременно следват установена традиция.

От една страна, европейският пакет много бързо е декодиран като уникален както от анализатори, така и от практики, тъй като е възприет като демонстрация на високо равнище на амбиция. Според виждането на тогавашния специален пратеник на ЕС за БИМП Андреас Райнике, предложението от декември 2013 г. „би довело Израел и Палестина много близо до параметрите на членство в ЕС“.7 Гомел (Gomel 2016: 4) дори изтъква, че „предложението, посочено като „всичко без членство“, никога по-рано не е било предлагано на държава извън ЕС“. Огед Еран (Eran 2015: 142-143), макар и да не се позовава пряко на СПП, също поставя госта висока цел за дългосрочните взаимоотношения ЕС-Израел, като очертава „опция членство минус“.

От друга страна, опитът на ЕС в организирането на отношенията с важни трети страни показва, че всеки приложен формат е „специален“ по своему. Трудно е да се посочи модел, който е бил разработен за една страна (или група страни) в един исторически момент и е бил използван за друга страна (или група страни) в друг момент. Обратно, всички варианти, използвани през различни исторически периоди спрямо ключови партньори на ЕС, са били уникални. ЕС внимателно избира специфични политически инструменти в областта на външните отношения и винаги разгръща различен – направен по поръчка – подбор от инструменти за различни случаи в различни времеви отрязъци, в зависимост от своите възможности, компетентности и интереси, както и от възможностите и интересите на партньора. В този смисъл е възможно и нужно да се търси възвръщение в различните формати на партньорствата на ЕС с трети страни и да се тества доколко са подходящи различните инструменти, но би било неточно и подвеждащо да се търси *цялостен предишен модел*, който да бъде копиран в случая на европейския пакет от 2013 г. и СПП. От гледна точка на комуникацията, лесните препратки към предишни модели могат да грабнат общественото внимание, но рискуват да доведат до разочарование в дългосрочен план.

По-нататъшното разработване на европейския пакет трябва да намери отговори на следните въпроси: (i) Икономическа или политическа трябва да бъде общата му логика? (ii) Какви структурни вектори ще определят дизайна му? (iii) Какви стратегически цели трябва да бъдат формулирани? (iv) Какви конкретни инициативи могат да бъдат предложени?

СПП – ИКОНОМИЧЕСКО ИЛИ ПОЛИТИЧЕСКО?

Дилемата между икономическото и политическото е класическа в междуна-

7 Интервю, дадено на Израелския политически форум (Israel Policy Forum) на 19 декември 2013 г., цитиран от Мартинс (Martins 2016: 164).

рогните отношения. Много изследователи по европейска интеграция ще са готови да дадат лесен отговор – моделът следва да е постигане на политически цели с икономически средства. В израелско-палестинския случай целта – консолидиране на мира – е съвсем ясно политическа. Но въпросът какви средства да се използват за постигането ѝ изисква по-комплексен отговор, отколкото автоматично да се обърнем към сферата на икономиката.

• икономическата логика на бъдещото партньорство

Преобладаващият подход към проектирането на дългосрочните отношения на Израел с ЕС е съвсем ясно икономически. Много често се правят препратки към примера на *Норвегия* и *Швейцария*, включително и в дебата около СПП (напр. Gomei 2016: 4). Жозе-Мануел Барозо, председател на Европейската комисия в периода 2004-2014 г., също сочи Норвегия и Швейцария като модели за бъдещите отношения на Израел с ЕС в уводна статия, публикувана в Израел в навечерието на посещението му там през 2014 г. (Duroa Barros 2014a). Някои израелски анализатори⁸ препоръчват Израел да наблюдава внимателно дългосрочните договорености, които ЕС чертае за отношенията си с *Великобритания* след Брекзит и с *Турция* след политиката на Ердоган през 2016-2017 г., когато пълноправно членство в ЕС вече не е реалистично.

За Норвегия, Швейцария, Великобритания и Турция се мисли като за примери за Израел от позициите на логика на развитието. Тя е и отзвук на подхода на европейските лидери през 1994 г., когато те пледират за „специален статут“ за Израел „предвид неговото високо равнище на икономическо развитие“ (European Council 1994-12-09/10). От комуникационна гледна точка, сравнение с проспериращи и мирни страни може да привлече израелското обществено мнение и така да породи положителен отклик към европейския пакет и СПП.

Въпреки това, моделите на Норвегия и Швейцария имат някои недостатъци, които не бива да се пренебрегват, когато се мисли за приложимостта им спрямо Израел.

Първо – и най-важно – това би означавало да забравим за бъдещата гържава Палестина. Да се търси модел сред високо развити страни е определено неадекватно за новосъздадена гържава на значително по-ниско равнище на икономическо развитие. Разминаванията между двете страни откъм икономически потенциал затруднява проектирането на израелското и палестинското бъдеще в общ контекст.⁹ Но ако се следва каквато и да е логика, водена от императива за мир, да се забрави за Палестина ще доведе до обратни резултати.

Второ, тези модели – участието на Норвегия в Европейското икономическо пространство (ЕИП) или пакетът от двустранни споразумения ЕС-Швейцария – се посочват, без да се погледне отблизо към тяхното икономическо съдържание. Възможно е да се допусне, че в тях има някои елементи, които да са подходящи за Израел. Но цялостно участие в европейския вътрешен пазар, ако и да е привлекателно като образ и като комуникационно послание, ще е трудно за

8 Интервю в израелски мозъчен тръст през септември 2016 г.

9 Интервю в израелски мозъчен тръст през септември 2016 г. излъчва ясно послание: „Не ни сравнявайте с палестинците!“

приложение в случая на една госта по-протекционистка икономика като израелската и, в крайна сметка, ще се окаже едно прекалено амбициозно начинание. Дори днес Израел се отнася предпазливо към използването на възможностите, заложили от споразумението за асоцииране между ЕС и Израел от 1995 г. Неговият протокол „АКАА“¹⁰ се прилага само в една област – фармацевтични продукти – повече от пет години след подписването му, макар и да са водени разговори за разпространето му и в областта на козметика, медицински прибори и др. Израелските власти са внимателни в разширяване на приложението дори на този мек и избирателен инструмент на интеграция във вътрешния пазар. Идеи за изграждане на митнически съюз между ЕС и Израел или за подписване на споразумение за задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия (DCFTA)¹¹ съвсем не са реалистични. Това би изисквало ниво на ангажираност от страна на Израел, което днес липсва. ЕС не е единственият модел за Израел по отношение на приспособяване на законодателната рамка или приемане на технически стандарти. Израелските власти винаги сравняват чужди модели и ако решат да разработят законодателна рамка в един или друг отрасъл, в някои случаи черпят от опита на САЩ или на други страни извън Европа. От друга страна, протоколът „АКАА“ е може би на границата на това, което ЕС може да предложи като избирателен подход (pick-and-choose approach) без да компрометира цялостта на своя вътрешен пазар. В контекста на дебата за Брекзит през 2016-2017 г. европейски изследователи предупреждават, че „що се отнася до външна диференциация, като цяло ЕС не предоставя интеграция *à la carte* към своя вътрешен пазар“ (Gstöhl 2016: 4).

Трето, да не забравяме, че и четирите случая (дори и британският и турският, които все още остават в бъдещето) са остатъчен вариант в резултат на провала на членството на тези страни в ЕС. Едва ли е кошерно от комуникационна гледна точка желаното израелско-европейско-палестинско партньорство да бъде оприличавано на договорености, постигнати с горчивия привкус на провала.

Четвърто, много анализатори биха твърждали, че сегашното равнище на отношенията на Израел с ЕС вече е „*de facto* специален статус“ (Mitvim Institute 2016b: 3-5). Споразумението за асоцииране от 1995 г. и Планът за действие между ЕС и Израел от 2005 г. в рамките на политиката на съседство създават една много амбициозна платформа, която затруднява изобретателността в бъдеще време, ако се гледа само през икономическа призма. Както мрачно заключават израелските анализатори, „няма европейски списък за пазаруване на икономически ползи за Израел [...] който да е достатъчно привлекателен“ (Ibid.: 7-8). Положението може би е близо до известния виц: „*Въпрос: Какъв подарък ще*

10 Протоколът, подписан през 2010 г., представлява споразумение за оценка на съответствието и приемане на промишлени продукти (agreement on conformity assessment and acceptance / ACAA). Виж ACAA protocol (2013).

11 Споразуменията за задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия (Deep and Comprehensive Free Trade Area / DCFTA) се прилагат спрямо някои от източните партньори на ЕС в контекста на Европейската политика на съседство (European Neighbourhood Policy / ENP). Към 2017 г., израелските власти не са заявили интерес да поставят DCFTA в дневния ред на двустранните си отношения с ЕС предвид нейната насочена към реформи същност и амбициозната ѝ програма за законодателно сближаване.

предложиш на човек, който има всичко? Отговор: Кутия, в която той може да сложи всичко.“

Точно в тази точка – идеята за кутия – трябва да се въведе политическата логика.

• политическа логика за бъдещото партньорство

Икономическо сътрудничество, базирано на интереси, е необходима, но негостатъчна основа за проектирането на дългосрочно партньорство между ЕС и Израел. Когато израелските лидери се изправят пред стратегически политически избор, икономическото сътрудничество – дори и в най-амбициозните си формати – най-вероятно ще бъде преодоляно от съображения от по-висок ранг, от „понятия за сигурност, оцеляване, идентичност или общност на политическата съдба“ (Martins 2016: 165). Дългосрочните икономически стимули не могат да бъдат оставени като единствени тухли в градежа на партньорството след мира, ако то трябва да бъде гостатъчно привлекателно, за да промени израелското изчисление на ползи срещу компромиси в полза на мира. Трайни взаимоотношения трябва да се градят на по-дълбок фундамент, който да достига до политически, а дори и до екзистенциални източници на общност, заедност и принадлежност. В особения случай на европейско-израелското партньорство е решаващо да има тласък отвъд сътрудничество, базирано на интереси, в посока към по-дълбоки социални взаимоотношения, въвлечащи не само политическите елити, но и различни обществени слоеве. Развиване на екзистенциалните и символични измерения на бъдещото партньорство ЕС-Израел ще „допринесе за очертаването на функционални социални взаимоотношения“ (Ibid.: 155). Затова изпълването на европейския пакет, вкл. СПП, със съдържание изисква приоритетен фокус върху *два крайъгълни камъка на партньорството след мира – неговото измерение в сферата на сигурността и в сферата на идентичността.*

Първо, трябва да се окаже специално внимание на различните представи за заплахи, повишеното значение на въпросите на сигурността в израелския етос и различните интерпретации на уравнението сигурност-срещу-законност (Ibidem). Разминаванията може да се окажат от структурен характер, а и могат да бъдат усилены от ограничения, основаващи се на компетенции или различен исторически опит. Нито ЕС, нито Израел могат изцяло да приемат гледната точка на другия; да се поставя това за цел ще изглежда наивно. Но, от друга страна, два успоредни процеса могат да облекчат стъпките към поне частично взаимно разбиране – признанието в Израел на ограниченията на мерките за твърда сигурност, както и разгорещаването на вътрешния дебат в ЕС за по-силна отбрана. От съществено значение е да се направи сериозно усилие за сближаване по сътрудничеството в сферата на сигурността. Израелски анализатори подчертават¹², че, докато присъствието на трета страна е съществено за намирането на решения на проблеми на сигурността, да се прави това за всеки отделен случай, без широка политическа рамка, остава процеса много крехък и безрезултатен, както доказват мисиите на ЕС в Газа (EUBAM-

¹² Интервю в израелски мозъчен тръст през февруари 2014 г.

Rafah) и на ООН в Южен Ливан (UNIFIL). Следователно, диалог за проектирането на СПП изглежда да е правилен формат за подобно усилие.

Второ, символичният, екзистенциален и свързан с идентичността фундамент на партньорството след мира е решаващ за консолидирането на съществуващите връзки и за укрепване на чувството за принадлежност към общност от ценности. ЕС е единственият външен играч, който може да предложи такива взаимоотношения, основаващи се на ценности, не само защото той е съюз на демокрации, но и защото мирът и помирението са причината за неговото съществуване (*raison d'être*). За да могат екзистенциалните измерения на дългосрочните отношения ЕС-Израел да породят доверие и да останат жизнени, те се нуждаят от съответната рамка. СПП може да изиграе ролята на такава рамка – „кутия“, – в която да се поставят елементи, свързани с идентичността. Но едно партньорство, основаващо се на идентичността, също ще се сблъска с някои ограничения. Всяка идентичност е многостранна; невъзможно е пълно припокриване между израелската и европейската такава (гори ако някой има много резерви към една европейска идентичност) и затова е безполезно да се търси. ЕС не трябва да се опитва да постави етнически или религиозни аспекти на идентичността като крайъгълни камъни на своите отношения с Израел и Палестина след конфликта, тъй като това ще породи риск за плъзгане по склона от правото на принадлежност към правото на отричане на такава принадлежност. Но заявяването на способността на ЕС да заздравя връзките на принадлежност към семейството от либерални демокрации е здрава основа за бъдещо партньорство.¹³

Накрая, както подчертава Мартинс (Martins 2016: 166), ако партньорството след конфликта се основава на политически и екзистенциални цели и такива, свързани със сигурността, то инструментите, които се поставят в разположение за постигането им, трябва да са от същия характер.

Не е трудно да се разбере политическата мотивация на партньорството на ЕС с бъдещата държава Палестина след мира, тъй като най-вероятно то в много отношения ще следва усилията за държавно строителство, които ЕС и неговите държави членки правят в продължение на години. Тъй като ЕС вече е предоставил на Палестинската автономна власт почти всички благоприятни договорености в областта на търговията и икономиката, които са възможни без постигането на държавност, стъпването на пътя на търговска либерализация би било логично за периода след постигането на държавност. Но това трябва да се направи с пределна предпазливост, за да не се загуши крехката палестинска икономика. Най-големият обем помощ, която ЕС би могъл да предложи на новосъздадената палестинска държава, би могъл да се фокусира върху изграждането на демократични институции, развитието на палестински политически и административен капацитет на централно и местно равнище и

13 От друга страна, европейската притегателна сила в Израел не бива да се надценява, особено в контекста на изграждането на идентичност. Лудия Авербух (Averbukh 2017) предупреждава за протичащата "ориентализация" на израелското общество, които радетели показват по-слаба възприемчивост към "внесената и видимо изкуствена европейска култура". Въпреки че тя не смята, че този процес "се намесва в израелско-европейските отношения", дългосрочното мислене в Европа трябва да вземе под внимание подобна тенденция, за да очертае реалистична картина на възможното влияние на ЕС.

укрепване на гражданското общество. Но няма да е правилен извод, че, в сравнение със сегашните дейности по държавно строителство, партньорството ЕС-Палестина след мира ще бъде „още от същото“. СПП и другите елементи на европейския пакет имат потенциала да обхванат в рамка двустранните отношения в дългосрочен план, ще подпомогнат консолидацията на палестинската държава, ще насърчат нейното признаване и ще осигурят нейната привилегирована позиция в семейството на арабските страни. Не е случайно, че върховният представител Ф. Могерини, застанала редом с палестинския президент М. Абас през юни 2016 г., изтъква отговорността на Европа за създаване на *международна рамка*, която да улесни решението за две държави (see Mogherini 2016-06-22). Именно рамката, структурните аспекти на европейския пакет и СПП, са това, което би могло да внесе новаторски елементи в европейско-палестинското партньорство след подписването на споразумението за окончателен статут.

• още източници на вдъхновение

Четири случая, разгледани по-горе (Норвегия, Швейцария, Великобритания и Турция) не могат да бъдат адекватен източник на вдъхновение за политически и екзистенциално амбициозно СПП. В търсене на повече вдъхновение, трябва да си припомним, че смисълът на пакета от 2013 г. е мирът, т.е. подпомагане на преобразяването на двама съседни от врагове в партньори. Израелско-палестинският мир, след продължаващ повече от век конфликт и окупация от половин век, ще бъде разместване на пластове от историческа величина, радикална трансформация от антагонизъм към сътрудничество. Следователно, много по-уместни са сравнения с други трансформационни процеси от конфронтация към партньорство, от война към мир. Двама примера след края на Студената война на отношенията на ЕС със своите източни съседи – с тогавашните асоциирани страни от Централна и Източна Европа (АСЦИЕ) (в периода 1990-1996 г.) и с Руската федерация (в десетилетието след 1997 г.)¹⁴ – могат да послужат като допълнителни източници на вдъхновение, макар и само за някои аспекти на бъдещото СПП.

Отношенията на ЕС с Русия след подписването на новото споразумение през 1997 г., развити с общата стратегия на ЕС от юни 1999 г., с четирите общи пространства от 2003 г. и техните пътни карти от 2005 г., разгръщат цялостна и амбициозна система от инструменти, които трябва да служат за постигането на цел от най-висш приоритет – това е издигането на статуса на двустранните отношения след пагането на Берлинската стена и изпълването със смисъл на стратегическото партньорство ЕС-Русия. Тъй като СПП къщо е проектирано да издигне значително статуса на отношенията на ЕС с Израел и Палестина след мира, поне някои от съдържащите се в евро-руската „кутия“ инструменти могат бъдат полезни.

Отношенията ЕС-АСЦИЕ в периода 1990-1996 г. са подходящи, защото предложенията, разработени от Комисията и одобрени от Европейския съвет, съ-

¹⁴ За анализ на структурираните многостранни взаимоотношения на ЕС с АСЦИЕ и на стратегическото партньорство ЕС-Русия, виж съответно Nikolov 1996 и 2004.

ответстват на статуса „все-още-не-членство“, т.е. на периода, когато ЕС се ангажира с императива на европейско обединение и има за цел да приобщи пост-комунистическите АСЦИЕ, които преминават през болезнени икономически и политически реформи, но още не е готов да започне конкретни действия (да води преговори за присъединяване). Това е времето на разработването на „структурирани взаимоотношения с институциите на Съюза в рамките на засилен и разширен многостранен диалог и съгласуване по въпроси от общ интерес“ (European Council 1993-06-21/22), които са лансирани от Европейския съвет в Копенхаген през юни 1993 г. и са съществено обогатени от Европейския съвет в Есен през декември 1994 г. (European Council 1994-12-09/10). Партньорството ЕС-АСЦИЕ е от особено значение предвид многостранните компоненти, които са важни за СПП.

В същото време, политическите рамки, установени в отношенията на ЕС с източните му съседни след Студената война, не могат сами по себе си да гарантират успех. Както показва многостранното партньорство ЕС-АСЦИЕ, те наистина могат да станат „жертва на собствения си успех“ в положителен смисъл, като водят партньорите към присъединяване към ЕС. Но, както в случая с Русия, те могат да станат жертва на авторитарни тенденции, водещи към геополитическо съперничество.

Като цяло, *партньорството на ЕС с държавите Израел и Палестина след конфликта трябва да включи всички подходящи елементи на икономическо сътрудничество, базирано на интереси, в една мащабна политическа рамка от екзистенциални и символични стратегически цели, както и такива, свързани със сигурността и идентичността. Да се предлагат само „икономически подсланици“ няма да помогне на двете страни решително да се обърнат към мира. Да се проектира само една амбициозна, символична и свързана с идентичността политическа рамка, ако е лишена от осезаеми ползи, ще се възприеме като празна реторика и няма да бъде приета сериозно като база на отношенията след мира.*

СТРУКТУРНИ ВЕКТОРИ НА ПАКЕТА

Европейският пакет може да бъде ефикасен, ако вземе предвид рег структурни вектори, произтичащи от сложността на израелско-палестинския конфликт или от специфичните характеристики на играчите, въввлечени в БИМП. Европейските политици трябва да отчетат тези вектори независимо от политическото съдържание на предложението си. Това са: (i) предложения от държавите членки на ЕС и такива от ЕС като цяло (представен от своите институции), (ii) приноси в подкрепа на разрешаването на въпросите на окончателния статус и такива, осигуряващи по-широка рамка за поддръжка, (iii) елементи, специфични за Израел и за бъдещата палестинска държава, както и такива, които са общи и за двете страни, (iv) правни и политически компоненти, (v) координирани на европейския пакет с приноси от другите основни външни играчи – САЩ и арабските страни.

- **две в едно: европейският пакет и СПП**

Първоначалното очертаване на предложенията от декември 2013 г. се състои от два елемента – пакет от „европейско политическо и икономическо сътрудничество и такова по въпроси на сигурността“, от една страна, и СПП, от друга. Препратката в първия елемент към *европейско* сътрудничество с двете страни е оставена нарочно широко, за да обхване координираните приноси на държавите членки на ЕС, които те могат да направят на базата на своите национални приоритети и способности. СПП е структурният елемент, който е по-пригоден към способността на ЕС да действа съвместно спрямо трети страни посредством своите институции – Европейския съвет, Съвета, Европейския парламент, Европейската комисия и разнообразни административни органи. Тематичните области, които СПП се предполага да обхване, включват допълващи, смесени и изключителни компетенции на ЕС – политически диалог и сътрудничество в областта на сигурността, но и увеличен достъп до европейските пазари, по-тесни културни и научни връзки, облекчаване на търговията и инвестициите, както и насърчаване на отношенията бизнес-към-бизнес. Този подход „две в едно“ на национални и европейски приноси вече се практикува днес на ниско равнище в случая на съвместно програмиране на финансовата помощ за Палестинската автономна власт, което се смята сред най-успешно координираната помощ на ЕС и неговите държави членки за трети страни. Координираният принос на две нива ще бъде особено важен за успеха на пакета на ЕС след мира.

- **„студен мир“ и „горещ мир“**

ЕС има ясни позиции по „класическите“ въпроси на окончателния статус – граници, сигурност, Йерусалим, бежанци – както и по допълнителни ключови въпроси като водни ресурси и икономика; той редовно изразява тези позиции в заключенията на СВР и в декларациите, приемани във форумите на ООН или в друг контекст. Тези позиции на ЕС очертават цялостна и последователна визия за процеса и очаквания краен резултат. Те са водени от разбирането, че *ниито един* от въпросите на окончателния статус не може да бъде решен единствено от двете страни в конфликта. От години насам външните играчи участват в търсенето на приемливи решения по проблеми като бежанци, сигурност или Йерусалим. Съществува виждане, че може би единственият въпрос, който може да се договори двустранно от израелците и палестинците, е този на границите – и по-точно, договарянето на размяната на територия. Но дори и тук, след като е договорено някакво решение, прилагането му ще бъде съществено облекчено с международно участие. Ангажирането на ЕС в БИМП включва не само тези позиции, но и практически действия, които са предназначени, по думите на тогавашния върховен представител К. Аштън (Ashton 2014-02-14), да „предложат съществен принос за договореностите след конфликта, [за да] осигурят устойчивостта и прилагането на мирното споразумение“. На различните етапи от БИМП ЕС провежда дискретна, но интензивна работа за набеязването на практически приноси – понякога наричани „депозити“ на евро-жаргона – в подкрепа на всеки въпрос на окончателния статус. Заключенията на СВР

от декември 2013 г. изрично се позовават на тях (виж Приложение 1, точка 4). Усилията в тази посока включват всички гържави членки, като обикновено някои от тях поемат водеща роля в координирането на мозъчните атаки и общаването на приносите по един или друг въпрос, както и институциите на ЕС, по-специално няколко специални представители на ЕС по БИМП. Бъдещото предизвикателство за ЕСВД и националните дипломации ще е запазването на извършената досега работа, по-нататъшното разработване на „депозитите“ и пренасянето им до момента, в който ще могат да послужат в подкрепа на преговорите за мир.

Но разрешаването само на въпросите на окончателния статус няма да е достатъчно за постигането на окончателно споразумение между израелци и палестинци, както изтъква бившият върховен представител К. Аштън (Ashton 2016-04-15), да не говорим за осигуряването на необратимостта на израелско-палестинския мир. Дългосрочната договореност трябва да бъде допълнена от „цялостно разведряване“, ако се използва терминът, формулиран от бившия председател на Комисията Барозо (Duroso Barroso 2014b). С други думи, *предлагането на „депозити“ трябва да се допълни с друг ключов принос на ЕС – широка рамка за подкрепа, която да осигури на мира трайност и перспектива*, както е показано на Фигура 1.



Фигура 1: Споразумение за окончателен статус и приноси на ЕС в перспектива

Приносите на ЕС към въпросите на окончателния статус и по-широката рамка са взаимосвързани и отчетливи ешелони на участието на ЕС в БИМП. Вярно е, че отчетливостта понякога трудно се забелязва. Например: (i) Прехвърлянето на посолствата в Йерусалим след мира може да се разглежда както

като стъпка в подкрепа на установяването на Йерусалим като столица на две държави, така и като елемент от общото и пълно дипломатическо признание на държавата Израел и държавата Палестина. (ii) Обсъждането на договорености за разрешаване на проблема с бежанците би могло логично да еволюира в дебати за дългосрочната реформа на UNRWA. (iii) Смята се, че създаването на регионална рамка за сигурност е способно да „допринесе за разрешаването на израелско-палестинския конфликт и осигуряване приложението на [мирното] споразумение“, от една страна, и да „облекчи сътрудничеството между гражданите в целия регион за използването на възможности, които не са свързани със сигурността“, от друга страна (Goldenberg et al. 2016: 46). (iv) Приносите в областта на икономиката ще обхванат преговарянето на Парижкия протокол от 1994 г. (част от пакета от Осло), довършването на пълноправното споразумение за асоцииране ЕС-Палестина¹⁵ и възможно адаптиране на регионални търговски споразумения, като например Регионалната конвенция за пан-евро-средиземноморски преференциални правила за произход (Regional Convention 2013). Оперативното предизвикателство пред ЕС в бъдеще ще бъде да се запази отчетливостта на двете категории приноси и същевременно да се обмисли възможността за постепенно разгръщане на дългосрочните приноси. За да се подпомогне това, изглежда полезно въввждането на *концепциите на „студен мир“ и „горещ мир“*.

Двете понятия са ясно разработени от Б. Милър (Miller 2016: 5-9). Той описва „студения мир“ като ситуация: с формални споразумения и с поддържане на дипломатически отношения между страните; със смекчени или намалени, но още не разрешени дълбочинни въпроси на регионалния конфликт; с отсъствието на опасност от употреба на сила в краткосрочен план, но без тя да е елиминирана в дългосрочен план, в зависимост от събитията в регионалната политическа среда; със съществуването в една или друга страна от конфликта на съществени групи, враждебни към другите държави; с използването на дипломатически средства, а не на военна сила за намаляване интензивността на конфликта, което обаче „не достига до пълно помирение между страните“; с външни отношения, „водени почти изключително посредством междуправителствена дипломация [и с] ограничения за транснационална дейност, която да включва неправителствени играчи“ (Ibid.: 5). От перспективата на теорията на реализма, това състояние на нещата е постижимо, като се оказва въздействие върху способностите на страните, било то с хегемонистки режим (напр. САЩ в Близкия изток) или чрез баланс на силите. Мирът между Израел и Египет от 1979 г. и мирът между Израел и Йордания от 1994 г. се дават от Милър като примери за „студен мир“, при който „мирът е между правителствата, но не и между съответните общества“ (Ibidem).

В сравнение с горното, Милър характеризира „горещия мир“ с елементи на само-ограничение – да не се прибегва до въоръжено насилие между страните

15 Планът за действие ЕС-Палестина от 2013 г. съдържа ангажимент „да бъдат започнати, колкото е възможно по-скоро, преговори за пълноправно споразумение за асоцииране, което ще бъде формално сключено към момента на палестинската държавност“. Първите технически срещи за изпълнение на този ангажимент се провеждат през септември 2016 и април 2017 г.

при никакви обстоятелства и да не се планира употребата на сила един срещу друг; да се прилагат институционализирани ненасилствени механизми на разрешаване на конфликти. По-нататък, отношенията между страните „включват широки транснационални транзакции успоредно със също толкова интензивен междууправителствен и транс-правителствен обмен. Транснационалните отношения се осъществяват в множество области и включват отворени граници, висока степен на икономическа взаимозависимост, гъста мрежа от регионални институции, интензивно взаимодействие между хората и туризъм, както и широкообхватен културен обмен“ (Miller 2016: 7-8). Накрая, според либералните теории, „горещият мир“ е постижим чрез демократизация и с използването на мека сила в многостранни рамки като начин за трансформиране на фундаменталните намерения и предпочитания на страните. Милър разглежда ЕС като най-добър пример за работещ „горещ мир“ (Ibid.: 10-11).

В контекста на БИМП, тъй като повечето външни играчи са национални държави (реалистски актьори), разработването на приноси за окончателното разрешаване на конфликта гравитира около логиката на „студен мир“ – фокусът е върху въпросите на окончателния статус. ЕС също участва в тези усилия в границите на своите (скромни) реалистски компетенции, макар че неговите държави членки очевидно са водещи по тази линия. Все пак, още във виждането от 2000 г. за времето след установяването на мир ЕС се фокусира върху „горещия мир“ – като единствената адекватна и трайна гаранция за мир и помирение – по отношение на целеставянето, като се стреми да се възползва от активите си на мека сила.

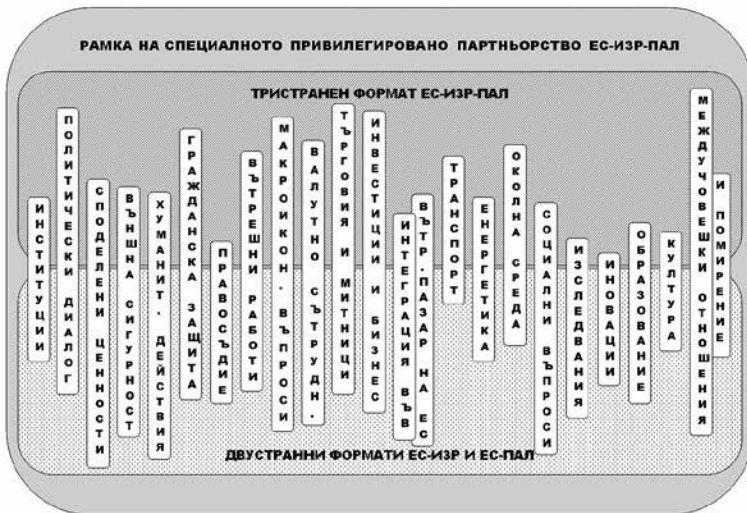
Като се опират на тези концептуални натрупвания, европейският пакет и СПП от 2013 г. следват същата логика. Всичко по-малко от „горещ мир“ ще бъде незадоволителен отговор. *Изrael може да си позволи „студен мир“ с Египет и с Йордания, но не и с палестинците. Степента на израелско-палестинска взаимозависимост е много по-висока; двете страни ще бъдат толкова по-тясно обвързани помежду си след мира, че, ако искат да имат трайно споразумение за окончателен статус, те ще трябва незабавно да тръгнат по пътя на „горещия мир“. Такава трябва да бъде и целта на ЕС като външен играч.* На практика това означава, че европейските дипломати трябва да се ангажират със своите израелски и палестински партньори в работа успоредно по „депозитите“ и по усъвършенстването на гизайна на СПП.

- **тристранни и двустранни компоненти на партньорството**

Не бива да става грешка: за разлика от интерпретацията на Института „Митвим“ (Mitvim Institute 2016b), пакетът от декември 2013 г. се отнася до едно партньорство, което се предлага на държавата Израел и държавата Палестина след мира, не две. *СПП трябва да се превърне в европейско-израелско-палестинско партньорство.* То ще включва не само инициативи за сътрудничество ЕС-Израел и ЕС-Палестина, но и тристранни израелско-европейско-палестински инициативи. В речта си в Херцлия през 2014 г. тогавашният председател на Комисията Барозо изрично и ясно говори за тристранните формати на израелско-европейско-палестинско сътрудничество (Dugao Varroso 2014b). В срав-

нение с виждането от 2000 г., концепцията за тристранно сътрудничество, приложена към СПП, е нововъведение, което тепърва трябва да бъде разработено и обосновано.

СПП би трябвало и би могло да обхване широк кръг от сфери на сътрудничество – институции, политически диалог, споделени ценности, външна сигурност, хуманитарна помощ, гражданска защита, правосъдие и вътрешни работи, макроикономически въпроси, валутно сътрудничество, търговия и митническо сътрудничество, инвестиции и насърчаване на бизнеса, интеграция във вътрешния пазар, транспорт, енергетика, околна среда, социални въпроси, изследвания и иновации, образование и култура, човешки отношения и помирение, а и още други. Поставянето на всички отрасли в тристранна „усмирителна риза“ е нереалистично и може да има обратен резултат. От друга страна, проектирането на след-конфликтните партньорства поотделно с израелци и с палестинци ще бъде несъответстващо на техните трансформационни нужди, ще ги тласне да обърнат гръб едни на други и в крайна сметка ще подкопае постижението, което то се предполага да укрепи – споразумението за окончателен статут. Вместо това, трябва да се следва функционален подход, както показва Фигура 2. В някои области, като например изследвания и иновации (заради различния изследователски капацитет), ще преобладава двустранното сътрудничество между държавата Израел и ЕС или между бъдещата държава Палестина и ЕС; в други области, например като занимаващите се с инфраструктура, като транспорт или енергетика, тристранното сътрудничество може да бъде по-подходящо. Гъвкавото комбиниране на тристранни и двустранни договорености е единственият начин за съчетаване на политическата и икономическата логика на след-конфликтното сътрудничество – тази, водена от императива за трансформиране на бившите врагове в добри съседи и партньори, и тази, диктувана от различните равнища на икономическо развитие.



Фигура 2: Тристранни и двустранни елементи на СПП

В песимистичната обстановка през 2016-2017 г. изглежда абсурдно да се агитира за тристранно европейско-израелско-палестинско сътрудничество; въпреки това, то е напълно обосновано от перспективата на ситуацията след мира. За разлика от днешното положение на негативна взаимозависимост, предизвикана от окупацията и анексията, от терористични актове и падащи над граждански домове ракети, целта на ЕС след мира е „да помогне за развитието на позитивна взаимозависимост“ (Ashton 2014-02-14) между двете страни. Присъствието на трета страна е ключово в прехода от негативна към позитивна взаимозависимост във взаимоотношенията след мира – то разсейва напрежението, предлага посредничество и материална помощ, помага за създаването на доверие и т.н. *Тристранните формати са едновременно средства за установяване на силови баланси и дългосрочни гаранции за сигурност.* За Палестина, ЕС ще стои като силов противовес в управлението на отношенията между слаба новосъздадена държава и нейния много по-силен съсед (и госкорона окупационна сила). За Израел, ЕС се очаква да насочва палестинската държава и да подкрепя изграждането на демократични институции и да преговорва превръщането ѝ в провалена държава, подслоняваща терористични групи, което е от първостепенен интерес за сигурността на Израел. И за двете страни, в присъствието на трета страна двамата бивши съперници ще могат да се наблюдават един-друг по отношение на стратегическото целеполагане и дори на подробното ежедневие планиране в ключови сфери на тяхното развитие. Очаква се, че такава форма на дифузно взаимно наблюдение ще помогне за постепенното възстановяване на доверието между двете страни и за помирението на бъдещите поколения израелци и палестинци.

Виждането за СПП като тристранно партньорство, с балансираното използване на тристранни и двустранни форми на включване, е структурната гаранция за осъществяването на неговата логика, водена от императива за мир, във всичките ѝ измерения – политическа, свързана със сигурността, символична, екзистенциална и свързана с идентичността. Изоставянето на тристранния подход – под възможния натиск на краткосрочни съображения – ще лиши целия европейски пакет от съществена част от неговото потенциално въздействие.

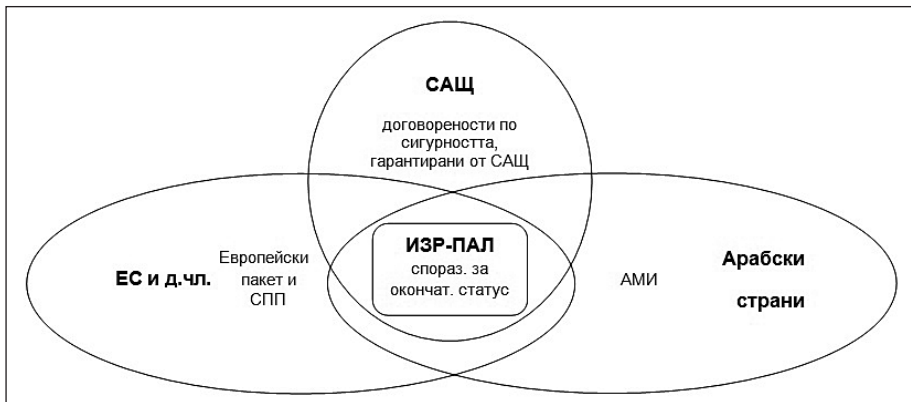
• **правни и политически елементи**

В контекста на цялостния преглед на структурните вектори на СПП е уместно да се напомни за нуждата от съчетаването на правни и политически инструменти, макар че това може би звучи тривиално. Предимствата на такава съчетаване са очевидни – политическите документи предлагат гъвкавост, а международните споразумения внасят повече правна сигурност. В допълнение към новото споразумение за асоцииране ЕС-Палестина, което се очаква да влезе в сила с настъпването на мира, споразумението за асоцииране ЕС-Израел също може да има нужда от актуализация. Освен това, може да се вземе под внимание възможността за подписване на *тристранно рамково СПП споразумение*, което може да регулира случаите, в които ще е уместно тристранно сътрудничество. Вероятността от използване на обвързващи/правни инстру-

менти, разбира се, ще нараства успоредно с повишаване степенята на доверие между двете страни.

• **координиран „супер пакет“ между САЩ, ЕС и арабските страни**

СПП трябва да се разглежда заедно с приносите на САЩ и арабските страни, тъй като това са трите най-важни външни заинтересовани участници в усилията на международната общност за постигане на напредък в БИМП. Техните стратегически приноси не само към съживяване на процеса, но и към след-конфликтните договорености са ясно очертани (виж Фигура 3): (i) САЩ винаги е бил смятан за основен доставчик на сигурност в региона и главен гарант на всички аспекти на уреждането на конфликта, свързани със сигурността. Както става ясно впоследствие (напр. виж Goldenberg 2015), усилията на Джон Кери през 2013-2014 г. да постави началото на изraelско-палестински мирни преговори включват значителна работа по постигането на подробни практически договорености за гарантиране на сигурността на Израел в след-конфликтна ситуация. САЩ могат да отговорят на въпроса ДАЛИ държавата Израел (и, следователно, държавата Палестина) ще съществува. (ii) Арабската мирна инициатива (АМИ) от 2002 г. е уникална възможност за интегрирането на Израел в региона на Близкия изток след разрешаването на конфликта. Нейното значение нараства благодарение на подкрепата на Организацията за ислямска конференция. Арабските страни могат да отговорят на въпроса КЪДЕ държавата Израел (и, следователно, държавата Палестина) ще съществува. (iii) ЕС последователно потвърждава ангажимента си към европейския пакет, включително СПП, от момента на обявяването му през 2013 г. ЕС може да отговори на въпроса КАКВА ще бъде държавата Израел (и, следователно, държавата Палестина).



Фигура 3: „Супер пакет“ в подкрепа на споразумението за окончателен статус

Анализът на трите приноса заедно помага да се хвърли светлина на един парадокс – обективната взаимозависимост и възможните синергии между тях не са съпроводени от достатъчна координация между съответните политики.

Както политиките, така и анализаторите, признават присъщите връз-

ки между тези три стратегически инициативи. (i) *СПП и АМИ*: Виждането на ЕС за собствената си роля в договореностите след мира – включително чрез предложения европейски пакет и СПП – винаги е признавало „стратегическото значение на АМИ в осигуряването на по-широк мир“ (Ashton 2014-02-14). Както подчертава бившият председател на Комисията Барозо, СПП ще има „положителни последици за регионалната интеграция“ (Duraõ Varroso 2014b). (ii) *Гарантираните от САЩ договорености по сигурността и СПП*: И. Голденберг от екипа на Джон Кери за БИМП, докато описва работата на САЩ през 2013-2014 г. по въпросите на сигурността, хвали подкрепата на ЕС с лансирането на европейския пакет през декември 2013 г. (Goldenberg 2015: 21). (iii) *Гарантираните от САЩ договорености по сигурността и АМИ*: Институтът „Митвим“ (Mitvim Institute 2016a) подчертава нуждата от насърчаване на измерението на АМИ по сигурността с цел повишаване на нейната привлекателност. Развиването на съществен компонент по сигурността може/трябва дори да еволюира към изграждането на регионална система за сигурност, която да консолидира интегрирането на Израел в региона. При представянето на доклада на Близоизточния квартал през 2016 г. в реч пред Европейския парламент, върховният представител Ф. Могерини посочва „значението на АМИ и на възможностите за изграждане на регионална рамка за сигурност“ (Mogherini 2016-07-06). Подробно предложение за подобна регионална система за сигурност е представено от Голденберг и колеktiv (Goldenberg et al. 2016: 43-47).

От друга страна, тези три най-съществени рамки за подкрепа на мира досега не са довели до желаните ефекти. Според Горен (Goren 2015) това се дължи не само на специфичните слабости на всяка една от тези три инициативи, но и на два общи белега – „децентрализираният начин, по който тези гаранции са представени от международните играчи в различно време“, както и фактът, че отношението на израелските правителства е „помогнало за скриването на тези стимули от обществеността“. Европейското предложение, АМИ и гаранциите за сигурност на САЩ трябва да се съчетаят „в един „мега-стимул“, който ще създаде интерес и драма както на символно, така и на същностно равнище“ (Mitvim Institute 2016b: 7). Горен (Goren 2015) също изтъква, че координираните усилия на трите главни международни играчи могат да доведат до промяна в резултата и да извършат тласък към израелско-палестински мир. Формирането на „супер-пакет“ от САЩ, ЕС и арабските страни е наложително.

СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ И ВЪЗМОЖНИ ИНИЦИАТИВИ

Общата политическа обосновка на европейския пакет трябва да се съсредоточи върху три стратегически цели за постигането на необратим „горещ мир“ между държавата Израел и бъдещата държава Палестина и между техните общества. Те са (i) *признание*, (ii) *стабилизация*, и (iii) *помирение* – цели, които са взаимно свързани и обогатяващи се. Също така свързани трябва да са и конкретните инициативи, предложени по-году за изпълване със съдържание на партньорството след мира. Някои от тези инициативи може би подхождат на повече от една стратегическа цел – и това може само да укрепи общата

адекватност на пакета. Списъкът от конкретни инициативи, представени на следващите страници, съвсем не е систематичен, нито пък изчерпателен; той ще бъде довършен когато назрее политическият момент.

- **цел 1: ПРИЗНАНИЕ**

Естествен адресат на действия по тази цел ще бъде новосъздадената държава Палестина. Но както Гомел (Gomel 2016: 3) отбелязва, „признатото съществуване [на Израел] все още е под въпрос в частта от света почти 70 години след раждането му“. Затова държавата Израел също ще се нуждае от подкрепата на международната общност за окончателно и необратимо завършване на процеса на неговото международно признание.

ЕС би трябвало да си постави за цел прилагането на всякакви усилия за постигане *както на формално, така и на материално признание* на двете държави. Действията по първото направление, формално признание, биха следвали установените дипломатически канали на междудържавни отношения, в които държавите членки на ЕС биха имали водеща роля. Институциите на ЕС биха осигурили допълнителна политическа легитимност за процеса. ЕС и неговите държави членки биха използвали политическата си тежест, за да насърчат и други държави в света и международни организации да извършат пълно дипломатическо признание. Действия по второто направление, материално признание, биха имали за цел да набележат възможности (напр. конкретни инициативи/проекти в трети страни) за развяване заедно на европейския и израелския флаг, или на европейския и палестинския флаг, или – защо не, в някои случаи – на европейския, израелския и палестинския флаг, както и да материализират смисъла на пълното дипломатическо признание не само символично за двете държави, но и в практически план за техните граждани.

- **Възможни инициативи по цел 1**

1. Държавите членки на ЕС биха могли да завършат процеса на пълно дипломатическо признание на държавата Палестина и на установяване на пълни дипломатически отношения с нея. Това би могло да включва – след като Йерусалим стане столица на две държави – преместване на всички посолства на държавите членки на ЕС към Израел от Тел Авив в Западен Йерусалим, успоредно с преобразуване на всички мисии на държавите членки на ЕС към Палестинската автономна власт в посолства към Палестина и преместването им в Източен Йерусалим. Делегацията на ЕС към Израел също би могла да бъде преместена от Тел Авив в Западен Йерусалим, а Офисът на представителя на ЕС за Западна бряга и Газа (който вече се намира в Източен Йерусалим) би могъл да бъде преобразуван в Делегация на ЕС към Палестина.

2. Институциите на ЕС биха могли да предприемат съответните политически и правни стъпки, за да подкрепят процеса на дипломатическо признание на държавата Палестина. Ако Палестина и ЕС се договорят за програма за държавно строителство (виж дейности по цел 2 по-долу), ЕС

- би могъл да обърне специално внимание на създаване и консолидиране на палестински институции с високо символично значение, като например Палестинската централна банка. В дейностите за подкрепа на различните отрасли, предложени от ЕС, би могло да се постави акцент върху инициативи, засилващи палестинската независимост, като например въвеждането на палестинска валута (за съдействието на която ЕС има конкретен опит) или постепенното намаляване на енергийната зависимост на палестинската икономика от Израел.
3. Пълноправното споразумение за асоцииране ЕС-Палестина, което ще е било договорено по-рано в съответствие с европейско-палестинския План за действие от 2013 г., би могло да влезе в сила.
 4. ЕС и неговите държави членки биха могли да предприемат дипломатическа кампания в подкрепа на (i) признаването на държавата Палестина от други страни в света, (ii) приемането ѝ като пълноправен член на ООН и нейните органи, (iii) приемането ѝ като пълноправен член в други международни организации, (iv) приемането на палестински представителни организации като пълноправни членове в съответните организации на глобално или континентално равнище.
 5. ЕС и неговите държави членки биха могли да предприемат дипломатическа кампания в подкрепа на (i) признаването на държавата Израел от други страни, а по-специално от арабски или ислямски държави, (ii) „израелската необходимост от присъединяване към важни многостранни институции“ (Mitvim Institute 2016b: 8), включително приемането на Израел като пълноправен член в международни организации или неформални клубове (напр. статус на постоянен гост в Г20) и приемането на израелски представителни организации като пълноправни членове в съответните организации на глобално или континентално равнище.
 6. ЕС и неговите държави членки биха могли да предприемат дипломатическа кампания в подкрепа на кандидатурата на държавата Израел да стане непостоянен член на Съвета за сигурност на ООН при следваща възможност.
 7. ЕС и Израел биха могли да адаптират споразумението за асоцииране ЕС-Израел към реалностите след мира, според нуждата.
 8. След извършване на точното очертаване на границите между държавата Израел и държавата Палестина в споразумението за окончателен статут, ЕС би могъл да преустанови политиката си на дезангажиране от селщата, като приеме съответните поправки в своето законодателство.
 9. Държавите членки на ЕС биха могли да предложат на държавата Израел

да подпише споразумения за консулска защита на израелски граждани от посолствата на държавите членки на ЕС в трети страни, в които няма израелски посолства.

10. ЕС би могъл да предложи предприемането на съвместни действия в трети страни в областта на гражданската защита в случаи на природни бедствия и аварии. Тази възможност би могла да бъде предложена на държавата Израел и/или, ако е възможно, на държавата Палестина, и/или, ако е подходящо, и на двете страни заедно.
11. ЕС би могъл да предложи на държавата Израел да участва в мисии на Общата политика за сигурност и отбрана в трети страни.
12. ЕС би могъл да предложи на държавата Израел осъществяването на съвместни проекти за развитие в трети страни (напр. в Африка).

• **цел 2: СТАБИЛИЗАЦИЯ**

Европейският пакет ще стане адекватна рамка за постигането на „горещ мир“ между израелци и палестинци, ако си постави за стратегическа цел стабилизация. В този ред на мисли си струва да се вземат предвид (i) как дългосрочната стабилизация включва по-широко разбиране на сигурност, (ii) защо и как институционализирани форми на партньорство могат да са полезни за престижа на държавата Израел и държавата Палестина в региона и в света.

Пакетът от декември 2013 г. съдържа позоваване на сътрудничество в областта на сигурността както в по-широк формат (т.е. от държавите членки на ЕС) така и по-специално по отношение на СПП. Призивите за разширяване на компонента сигурност в европейското предложение (Mitvim Institute 2016b: 7) са напълно легитимни. Специфични инициативи по сигурността като въпрос на окончателния статус трябва да признаят значението на три параметъра (в този порядък): (i) разбирането на Израел за предимството на твърдата сигурност, (ii) разчитането му на неговите собствени (военни) ресурси и (iii) извънредната роля на САЩ като най-важен външен играч сред тези, които предлагат помощ на Израел в областта на сигурността.

Независимо от това, има лица в израелската политическа класа и върхушката в средите на военните и специалистите по сигурност, които признават, че прилагането само на подхода на твърдата сигурност е недостатъчно при разрешаването на конфликти и проектирането на след-конфликтна реалност. Има известно признание за значението на дългосрочното управление, стабилност и издръжливост на независимата палестинска държава за сигурността на Израел. Като цяло се приема съществуването на риск, че бъдещата държава Палестина може да „изпадне в неуправляемо пространство, което да се използва за нападения над Израел“ (Horowitz 2014-07-13). Както подчертава Херцог (Herzog 2016), „израелското възприятие на заплахата предвижда потенциални заплахы, произтичащи от бъдеща палестинска държава (като вземане на властта от ислямисти)“, които не могат да бъдат неутрализирани по задоволителен начин

„дори [от] оперативна перфектна гранична система“ (Ibidem).

В съответствие с либералното разбиране за „горещ мир“, европейският отговор на такива рискове, както сега, така и в след-конфликтна ситуация, е демократизация и изграждане на институции. Дългосрочната сигурност на Израел зависи от развитието на Палестина като силна демократична държава. За съжаление, признанието от страна на Израел за значението на палестинската демократизация е ограничено, както сега, така и след мира. Днес, било то в публични или частни дискусии, израелски представители хвалят сътрудничеството в областта на сигурността с палестинските служби за сигурност, но отказват да оценят ролята на помощта на ЕС за консолидиране на реда и законността в Палестинската автономна власт, включително за развитието на модерни и демократично отчетни палестински полицейски сили чрез мисии като EUPOL-COPPS. При оценката на ситуацията след мира, някои израелски анализатори, близки до върхушката в сферата на сигурността, наистина наблягат на необходимостта от външна подкрепа за палестинското държавно строителство, но изглежда са готови да одобрят безусловно *каквато и да е* подобна помощ. Те правят предположението, че „арабски инвестиции в палестинската икономика и в институциите на новата държава могат да се окажат от съществено значение за укрепването на палестинското управление и институции в сферата на сигурността [...] след погнисването на споразумение“ (Goldenberg et al. 2016: 44). Какво е по-добре за Израел – арабска или европейска помощ за палестинското държавно строителство? Израел трябва да вземе стратегическо решение дали иска да насърчи установяването на демократична нова държава до своите граници, в която структурите и процесите на управление ще бъдат изградени в съответствие с високи демократични стандарти и, следователно, дали помощта за държавно строителство, идващо от региона, би била за предпочитане пред тази, осигурена посредством партньорството с ЕС – чрез СПП.

Всичко това е опит да се обясни защо значителното инвестиране на ЕС след мира в институционализирана цялостна политическа рамка за изграждане на демократични палестински институции и за вкореняване на върховенството на правото, зачитане правата на човека и демократичните свободи в палестинското общество ще бъде от дългосрочен интерес за Израел.

А защо една европейска политическа рамка би била важна за бъдещата независима държава Палестина? Една политическа и екзистенциална обосновка на партньорството на ЕС с държавата Палестина би се разгърнала по различен начин от тази с държавата Израел. Символичните аргументи и тези, свързани с идентичността (чувството за принадлежност) могат да се проследят назад до приемането на палестинската диаспора в европейските страни по хуманитарни (в Западна Европа) или по идеологически причини (в бившия съветски блок), но едва ли много по-назад в миналото. Следователно значението на Европа като хинтерланд може да бъде разбрано по-скоро с използването на геополитически аргументи, като се вземе под внимание бъдещата роля и място на Палестина в близоизточния регион. Днес, в условията на окупация, палестинците са в необлагодетелствано положение – лидерите им изпитват трудности да привличат политическото внимание на арабските страни, включително по

отношение на осигуряването на редовни финансови вноски за Палестинската автономна власт и за UNRWA; умножаването на кризите в региона създава конкурентна геополитическа среда за БИМП; засиленото сътрудничество по сигурността на Израел с някои умерени арабски държави създава рискове от заобикаляне на „палестинския въпрос“ на стратегическо равнище и т.н. След мира държавата Палестина би могла да се възползва от политическата рамка на ЕС, СПП, от осигурявания от него „специален и привилегирован“ достъп до европейските институции, политики и ресурси, от създадените чрез него засилени връзки с европейската политическа класа, бизнес кръгове и общества като цяло. Инвестирането на ЕС в държавата Палестина след мира в рамките на СПП ще бъде съизмеримо, ако не и превъзхождащо, неговото инвестиране днес в подкрепата за развитието на Тунис за консолидиране на бъдещето му след арабската пролет. Палестина след конфликта може да се разглежда като витрина и би могла значително да се възползва от такъв статус.

Императивът за укрепването на една европейска отправна точка е валиден и за Израел. През 2016-2017 г. модната фраза сред политическите стратегии е интегрирането на Израел в Близкия изток. Вниманието е съсредоточено върху придаването на АМИ на повече оперативност и повече гъвкавост към Израел. В много отношения европейският пакет остава в сянката на този политически наратив, насочен към региона. Периодично появяващите се напрежения между израелското правителство и ЕС, дължащи се най-вече на израелската критика към европейската политика на дезангажиране от незаконните израелски селища на Западния бряг, оставят лъжливото впечатление, че Израел може да постигне след-конфликтни договорености и да се върне в прегръдка с умерените си арабски съседи, като обърне гръб на Европа. Ами, може, но на висока цена. След мира Израел ще има способността да се справи с огромните предизвикателства и да се възползва от обширните възможности в близоизточния регион само ако е солидно подкрепен от сигурен и надежден европейски хинтерланд. СПП ще позволи на Израел да се възползва от значителни европейски активи – политическа подкрепа, икономически и финансови ресурси, научни и технологични постижения, подкрепа за сигурността от ЕС и неговите държави членки. Екзистенциалното и свързаното с идентичността значение на европейския хинтерланд в след-конфликтна ситуация е дори още по-голямо: Израел ще може да се противопостави на риска да стане „обикновена“ близоизточна държава и ще може да продължи да твърди, че е единствената либерална демокрация в Близкия изток само ако запази и укрепи основаните на ценности връзки на принадлежност към демократическата общност. Такива връзки могат да се засилят само с помощта на партньорството с Европа след мира в рамките на международния правен рег.

Аргументът в полза на СПП като икономическа рамка е съзвучен с логиката на западноевропейската интеграция в Европейските общности – създаване на формат за постигане на мир чрез установяването на „фактически солидарности“. В след-конфликтната ситуация между Израел и Палестина това също може да има добавена стойност. Различното равнище на икономическо развитие на двете държави може да се превърне в полезен фокус на СПП. Мисията на ЕС би

могла да бъде коригирането на дисбалансите на развитието в по-широки рамки.

● **Възможни инициативи 2**

1. ЕС би могъл да предложи ангажиране в структурирани многостранни взаимоотношения с държавата Израел и държавата Палестина посредством всеобхватно институционализирано политическо сътрудничество на много нива, което би могло да включва срещи на равнището на държавни или правителствени глави, министри (както срещи по отрасли, така и колективни срещи между правителствата и Европейската комисия), членове на парламентите, висши държавни служители и експерти, с честота и обхват на отраслите, които предстои да бъдат уточнени, с баланс между двустранни срещи ЕС-Израел и ЕС-Палестина и трестранни срещи Израел-ЕС-Палестина.

Като предлага такива структурирани взаимоотношения, СПП би донесло „обещанието за институционална промяна“ (Martins 2016: 164) и би отговорило на очакванията да послужи като солидна политическа „котва“ и за двете държави след мира. Редовността на срещите, широкият обхват (включването на значителен брой отрасли) и дълбочината (включването на различни нива на вземане на решения) на сътрудничеството биха дали възможност за осъществяване на *цялостно включване и социализация на израелските и палестинските елити*. Подобни структурирани взаимоотношения биха изпратили важен сигнал към израелското и палестинското общества, към обикновените граждани, за стратегическия ангажимент на ЕС със стабилността, благоденствието и дългосрочното развитие на двете страни в регион, в който рисковете от конфликти и кризи не намаляват. Примерите на многостранните взаимоотношения на ЕС с АСЦИЕ през 1993-1996 г. (виж Приложение 2) и на отношенията ЕС-Русия преди украинската криза (виж Приложение 3) могат да бъдат източник на вдъхновение, тъй като политическата цел за създаване на тези форми на диалог по онова време също е преход от етап на конфронтация към етап на партньорство и сътрудничество. Опитът от тези структурирани взаимоотношения може да се извлече като внимателно се балансира между формата („кутията“) – т.е. интензивността, обхвата и дълбочината на сътрудничеството – и неговото политическо съдържание. Анексирането на Крим от Русия и дестабилизацията на Украйна, които следват дългата поредица срещи на върха ЕС-Русия два пъти годишно, идват като болезнено доказателство, че политическите разногласия и липсата на обща цел не могат да бъдат компенсирани за дълго време от инерцията на редовните срещи.

2. ЕС, държавата Израел и държавата Палестина биха могли да разгледат възможността да подпишат (i) трестранни споразумения за всеки отделен случай, когато трябва да се решават въпроси от значение и за двете страни, или (ii) трестранно Рамково споразумение за СПП.
3. ЕС би могъл да предложи на държавата Палестина да се ангажира в подробна програма на изграждане на институции, гарантиращи върховен-

ството на правото, правата на човека и демократичните свободи. Това би могло да включва работа на нивото на централни и местни власти, както и съществена помощ за развитие на жизнено гражданско общество. Биха могли да се използват изпитани модели от други сфери, например моделът за водеща държава или инициативата за побратимяване (twinning), в които отделните държави членки на ЕС и Европейската комисия биха могли да подпомагат изграждането на палестински капацитет.

4. ЕС и неговите държави членки биха могли да подкрепят възможната кандидатура на държавата Палестина да стане бенефициент на Европейската банка за възстановяване и развитие. Подобна кандидатура от страна на държавата Израел също би могла да бъде подкрепена от ЕС и неговите държави членки за ограничен период след мира.
5. ЕС и неговите държави членки биха могли да разработят застрахователни и рискови механизми във финансовия сектор, за да подпомогнат дейността на бизнеса в държавата Израел и държавата Палестина, ако двете страни ги намерят за полезни.
6. ЕС и неговите държави членки биха могли да разработят инициативи за насърчаване на европейски компании да се установят в Палестина с помощта на съвместни предприятия и да наемат палестински работници.
7. ЕС и държавата Израел биха могли да разгледат възможността за разработването на двустранни инициативи в областта на държавните поръчки за насърчаване на участието на европейски и израелски компании в публичните търгове на другата страна, в съответствие с ангажиментите на Споразумението за държавни поръчки (GPA).
8. ЕС и неговите държави членки, заедно с израелските и палестинските власти, биха могли да разработят пътна карта за интеграцията на държавата Израел и на държавата Палестина в европейските и регионалните инфраструктурни мрежи, по-специално в областта на енергетиката, транспорта и телекомуникацията. ЕС би могъл да подкрепи осъществяването на отгващашни израелско-палестински инициативи като (i) създаването на Съвместен транспортен офис и на Съвместен енергиен офис с цел облекчаване обмена на информация, технологии и ноу-хау между двете страни и с други партньори в региона, (ii) свързването на газовата инфраструктура на двете страни, (iii) интегрирането на двете страни в многостранната система за търговия с електричество, (iv) засилена интеграция в системата на международното въздухоплаване.
9. ЕС би могъл да покани държавата Израел и държавата Палестина да участват във възможно най-голям брой програми на ЕС, насочени към неговите държави членки, в зависимост от правилата за функциониране на

тези програми.

10. ЕС би могъл да покани държавата Израел и държавата Палестина да сътрудничат с възможно най-голям брой агенции на ЕС, в зависимост от правилата за функциониране на тези агенции.
11. ЕС би могъл да покани държавата Израел и държавата Палестина да приемат тристранен общ дневен рег за миграция, мобилност и сигурност, в унисон с глобалния подход на ЕС към миграцията и мобилността. Такъв общ дневен рег между ЕС, Израел и Палестина би могъл да включи условия за облекчаване на мобилността между Израел и Палестина и към ЕС, за ангажирането на диаспората или за деблокирането на работата на съответните агенции на ЕС.
12. ЕС и неговите държави членки биха могли да разгледат възможността да въведат едногодишни работни визи за работата на млади израелци и палестинци в ЕС.
13. ЕС би могъл да разработи мащабна програма за стипендии, предназначена за израелски и палестински студенти, желаещи да учат в европейски университети.
14. ЕС би могъл да насърчи участието на държавата Израел и на държавата Палестина в инициативи като европейска столица на културата, европейска столица на спорта, европейска младежка столица, европейска зелена столица и др.
15. ЕС и неговите държави членки биха могли да облекчат развиването от Израел на засилени отношения, ако той желае това, с регионални европейски организации, форуми и механизми (без членство), доколкото са подходящи (напр. насърчаване на засилено сътрудничество с НАТО, разработване на засилен статут на отношения със Съвета на Европа, участие в механизмите за предотвратяване на инциденти и отговор по съвместното председателство на ОССЕ, ЕС и ООН).
16. ЕС и неговите държави членки биха могли да подкрепят ефективното участие на държавата Израел и държавата Палестина във формати на регионално сътрудничество, като Съюза за Средиземноморието или близоизточните инициативи в различни области, произтичащи от АМИ. По-специално, ЕС и неговите държави членки биха могли да подкрепят участието на двете държави в регионален диалог по сигурността, насочен към постепенното създаване на регионална рамка за сигурност с въвлечането на ключови заинтересовани страни от региона и международната общност.

17. ЕС и неговите държави членки, заедно с израелските и палестинските власти и други ключови заинтересовани страни от региона и международната общност, биха могли да предложат обсъждане на дългосрочната реформа на UNRWA.
18. ЕС би могъл да подкрепи работата за намиране на решение, включващо конфликтни заинтересовани участници от крайбрежните държави за споделяне на петролното и газовото производство в Леванта.
19. ЕС би могъл да разгледа възможността да покани държавата Израел и, ако е подходящо, държавата Палестина, да се ангажират в засилен диалог, водещ към възможно участие в бъдеще в подходящи форми на оформяне на решенията (decision sharing) в ЕС.

Участието на израелски представители в процеса на оформяне на решенията в ЕС (но не на приемане на решенията) би било по-високо равнище на практическа интеграция в рамките на СПП, което О. Еран (Eran 2015: 142-143) разглежда като „опция членство минус“ за сближаване в отраслите/областите, в които партньорът е приел европейското законодателство. Това предложение е пример за прилагане ад хок на модела на норвежкото участие в ЕИП. Той предполага по-високо ниво на обусловеност, но в замяна на това би дал на израелски служители възможност да присъстват на комитетите по „комитология“ на ЕС (наблюдаващи прилагането на европейското законодателство) и да участват в дискусиите, без да гласуват („right of voice but not vote“). Като се вземат предвид общите резерви на ЕС към идеята за осигуряване на избирателен достъп за не-членове, за предлагането на такава възможност на Израел ще е нужна значителна политическа мобилизация при настъпването на мира („Сторете максималното, после направете още една стъпка!“).

Друга форма на възможно участие на израелски представители в процеса на оформяне на решенията в ЕС е поканването им за присъствие в заседанията на експертните групи и други консултативни органи към Европейската комисия. По време на „техническите разговори“ с ЕС през 2011-2012 г., които водят до заседанието на Комитета за асоцииране ЕС-Израел на 2 май 2012 г., Израел проявява интерес към тази възможност, по-специално към участието в експертни групи в областта на селското стопанство и безопасността на храните, както и към някои сфери на сътрудничество по правосъдие и вътрешни работи. Към този момент (2012 г.) Европейската комисия смята за важно напълно да запази автономността си за вземане на решения, възпротивява се на идеята за отправяне на покани по принцип (и за внушения, че представители на държави извън ЕС имат *право* да бъдат поканени) и приема, че може да сметне за нужно да покани израелски представители за всеки отделен случай, ако специфичните компетенции на индивидуалния представител по темата, включена в дневния ред на срещата, оправдават неговото присъствие. Ако след мира на Израел бъде направено по-щедро предложение, то би дало на израелските служители възможност да участват в оформяне-

то на решенията в ЕС на входа, в момента на подготвянето им в Европейската комисия.

• цел 3: ПОМИРЕНИЕ

Ако стратегическата цел на разрешаването на израелско-палестинския конфликт е постигането на „горещ мир“ между двете общества, помирението става крайъгълен камък за СПП. ЕС има своя уникален опит в следвоенно и след-конфликтно помирение, от този между французи и немци – процес, стоящ в основата на проекта за западноевропейска интеграция след Втората световна война – до този между народите в Югоизточна Европа – процес, на който е посветена важна част от пред-присъединителните усилия на тези народи. Помирението е смисъл на съществуването (*raison d'être*) на ЕС; то трябва да е в центъра на помощта на ЕС след конфликта чрез СПП.

Освен развитието на отношенията между израелци и палестинци, не следва да се пренебрегва помирението вътре в израелското и вътре в палестинското общество. Макар и мирът да е публично благо в полза на двата народа като цяло, неговите опоненти, били те израелски заселници или палестински радикали/бойци, няма да изчезнат за една нощ. Предупрежденията на бивши началници в израелските служби за сигурност дори днес, че засилената поляризация в израелското общество е най-голямата опасност за страната (Whitman 2016-08-30), сигнализират за процес, който може да завърши с по-опасни разделения в момента, в който трябва да бъдат взети трудни решения и да бъде подписан и приложен мирен договор. Целта на подкрепата на ЕС ще е насърчаване на привържениците на мира и смекчаване на въздействието на неговите опоненти.

Ако се търси дългосрочно въздействие на усилията на ЕС за помирение, помощта трябва да се фокусира върху развиването на положителни елементи в изграждането на идентичност. Като се вземе предвид познатата история на палестинците, вероятно ще е неизбежно изграждане на палестинската идентичност около борбата с потисника, мъченичеството и виктимизацията. Въпреки това, приносът на ЕС може да бъде, първо, чрез подпомагане на взаимното признаване на историческия наратив на другия. Класическият пример тук може да е развиването на разбиране за гледната точка на другия относно събитията от 1948-49 г. – като война за независимост и като катастрофа „al-Nakbah“ – без да се лишава от легитимност собственият наратив. Втората насока на европейска помощ е въвеждане в наратива на ориентирани към бъдещето елементи, насочени към държавно строителство, постиженията на мира и ползите, които той предлага. Усилията по тази цел, които в момента ЕС подкрепя в Западните Балкани, са свидетелство за възможностите и предизвикателствата на помирението. Проектът за съвместна история на Центъра за демокрация и помирение в Югоизточна Европа (Centre for Democracy and Reconciliation in South Eastern Europe / CDRSEE)¹⁶ по-

16 Текстове на 2 учебника (историята на страните от Югоизточна Европа от 1944 до 2008 г.) и 4 книги за упражнения (Османската империя, Наци и държави, Балканските войни, Втората световна война) са налични за свободно снемане от уебсайта на центъра CDRSEE (www.cdrsee.org).

казва полезна насока, която да бъде следвана и която, по думите на Върховния представител Ф. Могерини, е „ценен принос за преодоляване на болезненото наследство на миналото и за подпомагане на новите поколения да разберат важността за общ напредък“ (Mogherini 2016-11-11). В същото време, опитът на Западните Балкани показва нуждата от търпение и мобилизация в продължение на десетилетия преди постигането на смислени резултати.

• **Възможни инициативи по цел 3:**

1. ЕС и неговите държави членки, заедно с израелските и палестинските власти, биха могли да разработят специални програми, целящи помириенето между израелци и палестинци, които биха могли да са насочени към различни сегменти на двете общества. Те биха могли да се съсредоточат върху обмен на добри европейски практики от подобни контексти на помирение, както между страни, така и вътре в една страна. Би могъл да бъде даден приоритет на програми с дългосрочно въздействие – напр. такива, които имат институционален компонент или са посветени на бъдещите поколения.
2. ЕС и неговите държави членки, заедно с израелските и палестинските власти, биха могли да разработят инструменти, насочени към отношенията между бизнес средите, които биха могли да имат за цел (i) облекчаване на израелско-палестинска търговия и инвестиции (напр. съвместни предприятия за създаване на индустриални паркове/зони под шапката на ЕС, възможно гарантиране на заеми от страна на ЕС и/или неговите държави членки за насърчаване на инвестициите и търговския обмен между държавите Израел и Палестина, разкриване на възможности за интегрирано производство за използване на кумулацията на правилата за произход), (ii) управление на мобилността на трудовия пазар между Израел и Палестина, (iii) съвместни инициативи за професионално образование и гр.
3. ЕС, заедно с израелските и палестинските власти, би могъл да разработи специални трестранни програми за подкрепа на засилен израелско-палестински обмен в области, пряко и масово засягащи обикновените граждани, като развитие на малки и средни предприятия, култура, спорт и туризъм, изследвания и образование.
4. ЕС би могъл да насърчи други заинтересовани страни, публични или частни, да разработят различни инициативи за помирение заедно с израелските и палестинските власти и би координирал с тях своята политика в рамките на СПП.

III. РАЗГРЪЩАНЕ

За да се организира разгръщането на европейския пакет, трябва да се вземат под внимание няколко фактора: капацитетът на ЕС да осъществи поетите ангажименти, съгласуването на съдържанието на предложението с наратива, използван за неговата комуникация, паралелът между дейността на ЕС по време на БИМП (краткосрочни инициативи) и инвестицията му в гоговореностите след мира, както и предизвикателството да се ешелонира предоставянето на отделни елементи от пакета в правилните моменти на един крайно сложен и противоречив процес.

- **капацитетът на ЕС да осъществи поетите ангажименти**

Независимо от гостойнствата и недостатъците по същество на концепцията за партньорство след мира, нейното въздействие ще зависи от способността на ЕС да я осъществи на практика. Днес ЕС е засегнат от множество кризи – наплив на бежанци от страни, раздирани от конфликти, големи миграционни потоци, борбата срещу Ислямска държава (ISIL/Da'esh), сблъсъкът между Русия и Украйна, последствията на Брекзит, икономическото положение в Гърция. Опасните изблици на популизъм и ксенофобия в много европейски страни са допълнително усложнение (Gomel 2016: 4). Всичко това рискува да засили интровертни тенденции в ЕС и така ще попречи на политическата решимост на Европа да разработи едно амбициозно СПП и да го разгърне пред двете страни.

- **след-конфликтен наратив**

Допълнително предизвикателство пред инициаторите на СПП е да съчетаят разработването на мощен и амбициозен проект с *адекватен наратив*, който да се използва за комуникирането му пред двете страни в конфликта. Мартинс (Martins 2016: 165) отбелязва, че европейското предложение във вида му от 2013 г. изглежда „по-изкушаващо, ако се гледа от Брюксел, отколкото ако се гледа от Израел“. Създаването на убедителен наратив, способен да достигне до умовете и сърцата на израелци и палестинци, е от ключово значение, за да бъде предложението поне също толкова привлекателно, ако се гледа от региона, колкото то е, ако се гледа от Брюксел. На едно ниво, това е въпрос за намиране на правилния баланс между политически, екзистенциален и емоционален език и прагматични, земни, осезаеми примери на ползите след мира. Настоящият текст е опит да представи не само амбициозен и цялостен (повече политически, отколкото икономически) подход и да го подплати с конкретни предложения, но също така и да разработи съответната аргументация, която би могла да се използва при формулирането на публични послания.

- **също и „цената на липсата на мир“**

Нито впечатляващото съдържание на СПП, нито неговият мощен наратив

могат да гарантират успеха му, ако те не са разположени в правилния контекст. Проектирането на картина на след-конфликтната действителност може би никога няма да е достатъчно привлекателна в Израел, защото тя ще бъде приета за даденост. По думите на европейски дипломат, „всички в Израел знаят, че след мира тук ще имаме рай на земята“¹⁷. *Затова ползите от мира трябва да се поставят редом с „цената на липсата на мир“ („cost of non-peace“);* разяснения за възможностите, които мирът може да донесе, трябва да се предоставят заедно с описание на разходите, за които днешното състояние на място е причина, както и на тяхното нарастване в случай на неговото влошаване. „Като цяло, израелската общественост се показва госта нечувствителна към разходите и последициите на окупацията и селищата. Тя трябва да бъде направена по-чувствителна към значителните разходи от прогължаването на конфликта и, от друга страна, към дивидентите от мира, като потенциал за по-висок растеж на израелската икономика, намаляване на военните разходи, по-справедливо разпределение на доходите.“ (Gomel 2016:7) Официални представители на САЩ също подчертават уместността на това да се наблегне както на възможностите на мира, така и на разходите при провал в постигането на мир. Илан Голденберг, водещ член на екипа на Джон Кери за БИМП, подчертава в спомените си за преговорите през 2013-2014 г., че „европейските държави [...] трябва да разяснят възможно най-добре огромните ползи, които могат да се асоциират с договарянето на окончателно споразумение, както и разходите, ако това не се случи“ (Goldenberg 2015: 21). Както базирани в САЩ изследователски екипи, така и съвместни екипи от израелски, европейски и палестински изследователи вече са направили конкретни оценки. Изчерпателният анализ на разходи и ползи на Корпорацията Ранг (виж Ross Anthony et al, 2015) разглежда пет отделни траектории – решение за две държави, координирано едностранно изтегляне, некоординирано едностранно изтегляне, ненасилствена съпротива и насилствено въстание. Проучването стига до извода, че най-благоприятният сценарий, решението за две държави, предоставя най-добри възможности за израелци и палестинци – съответно 123 млрд и 50 млрд американски долара за десет години, или увеличаване на средния доход на човек за същия период съответно от 5% и 36%. От друга страна, връщането към насилие ще доведе до спад на БВП на човек от 10% за израелците и 46% за палестинците. Според Екс-групата (Aix Group 2015: 69-94), „цената на липсата на мир“ би включила разнообразни елементи: удвояване на разходите за отбрана (от 5,8% до 12,7%), преки разходи за селищата, разходи на потенциален бойкот, засилена експозиция на бизнес цикли и най-вече загубата (по оценка на групата – към 4,3%) на човешки капитал от взимането на наборници в израелските въоръжени сили. Политиците на ЕС трябва да вземат сериозно отношение към изводите на подобни изследвания, да ги разширят по-нататък и да ги включат в обосновката на европейските предложения след мира. При липсата на мир, до 10 милиона палестинци в окупираната палестинска територия и в бежански лагери ще загубят мечтата си за държавност, биха могли да решат да търсят своето бъдеще другаде и

17 Интервю с европейски дипломат през септември 2016 г.

биха могли да станат нова миграционна заплаха в Близкия изток.

- **дезангажиране на СПП от текущите дела**

Тъй като европейският пакет е създаден през 2013 г. като рамка за подкрепа на БИМП, дилемата между краткосрочно и дългосрочно действие го е преследвала досега и неизбежно ще преследва разгръщането му, в две посоки. Първо, СПП, като дългосрочен визия, свързана с крайния резултат, ще трябва да се вземе предвид успоредно с политиките на ЕС, насочени към процеса – краткосрочна перспектива. Следователно тук залогът е в съвместимостта между пакета на ЕС след мира, от една страна, с неговата политика на дезангажиране от селищата, от друга. Логично е тази политика да стане ненужна след точното очертаване на границите между държавите Израел и Палестина – оттам и инициатива № 8 към цел 1 по-горе. Що се отнася до краткосрочни действия, единственият смислен подход, който би следвало да води ЕС, изглежда е да се разграничи дизайнът след мира от текущата европейска политика. Може да се перифразира известният цитат на Ицхак Рабин¹⁸: *След-конфликтният пакет на ЕС и СПП трябва да бъдат разработени и лансирани, като че ли няма покушения на място върху решението за две държави. Покушенията върху решението за две държави трябва да бъдат отблъсквани посредством материални политики на ЕС, насочени към консолидиране на параметри на мира като Зелената линия, като че ли не се предлага никакъв след-конфликтен пакет.*

- **разгръщане така, че да се запази въздействието докрай**

Вторият аспект на потенциално напрежение между краткосрочни и дългосрочни действия е свързан със сложността на израелско-палестинския конфликт и многобройните противоречиви въпроси, които трябва да бъдат решени, което прави фразата „денят след мира“ да звучи твърде теоретично. Мирът едва ли ще дойде в един ден; той по-скоро ще настъпи чрез продължителни преходни периоди, включващи оттеглянето на израелски военен персонал и заселници от Западния бряг, изграждането на палестинските държавни институции, установяването на механизми за граничен контрол и много други въпроси. *Предизвикателството пред СПП е как да се ешелонира неговото разгръщане успоредно с прилагането на различните клаузи на споразумението за окончателен статус между Израел и Палестина, като в същото време запази своите средства за въздействие до самия край на процеса на неговото прилагане.* Няма да е лесно да се проектират мерки за постепенно разгръщане на пакета в замяна на показатели за изпълнение от страна на двете страни. Това ще е още по-трудно предвид факта, че ЕС, като многостранен външно-политически играч, ще трябва да демонстрира координация за пример както навътре, между своите държави членки и институции, така и навън, със САЩ, арабските страни и други заинтересовани страни.

18 Ицхак Рабин, министър-председател на Израел през 1974-77 г. и 1992-95 г., подписал мирните споразумения от Осло, е оставил следния цитат: „Трябва да се борим с тероризма, като че ли няма мирен процес, а да работим за постигане на мир, като че ли няма терор.“

• комуникация

Последна гума за комуникацията: След съгласуваните усилия на ЕС да работи след-конфликтния си пакет, европейските политици трябва да изберат правилния момент за неговата публична комуникация, когато израелското общество, също толкова колкото и палестинското общество, е вътрешно ангажирано в сериозен дебат за уреждане на конфликта (както дебатите през 90-те години на миналия век или във връзка с оттеглянето от ивицата Газа през 2005 г.) и когато шансът външни предложения да наклонят везните в посока към мира е най-голям. Тогава комуникацията на ЕС трябва да се разгърне в две посоки: (i) Трябва да се търсят преки контакти с израелски и палестински политици на най-високо ниво, за да се влезе в същностни разговори за приноса на ЕС след мира. Един символичен жест би бил, например, да се обяви предварително, че ЕС ще покани министър-председателя на Израел и президента на Палестинската автономна власт в Брюксел за разговори по СПП веднага след започването на мирни преговори. (ii) Трябва да се подготви комуникационна кампания, целяща достигането до ключови сегменти от двете общества, за да ги запознае с потенциала, предложен от СПП. Сред израелските и палестинските политици, бизнес среди, учени и други видни личности трябва да се търсят „спонсори“ на европейския пакет. Специално усилие трябва да бъде направено за изтъкване на човешкото измерение на пакета и неговото разбиране и приемане от двете общества.

Ангажиментите, които ЕС се очаква да поеме в контекста на израелско-палестинско споразумение за окончателен статус, ще бъдат значителни и ще имат не само безспорни предимства, но и някои финансови и материални разходи. Това налага съответните анализи и – което е също толкова важно – разработването на комуникационна кампания, наложена към европейските граждани.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въпреки че повишеният интерес през 2016 г. към пакета на ЕС е провокиран от дебатите около френската мирна инициатива, политическото и експертното внимание към потенциалната роля на ЕС в една след-конфликтна ситуация трябва да е всичко друго, но не и конюнктурно. Както е очертано през 2013 г., европейското предложение, вкл. СПП, има потенциала значително да засили ролята на ЕС в БИМП. Този текст е опит да се покаже, че, въпреки всичко, е възможно и дори желателно да се разработи амбициозен европейски след-конфликтен принос, който да е съизмерим с екзистенциалните предизвикателства, стоящи пред двете страни в израелско-палестинския конфликт, като се търси солидна опора в капацитета и компетенциите на ЕС и неговите гържави членки.

Общият подход, структурните вектори и политическото съдържание, предложени на предишните страници, са, разбира се, далеч от съвършенството. Те може да бъдат сметнати за твърде оптимистични, твърде големи и

някак си отчуждени от положението на място гнес. Вероятно те ще порогят много критики. Но точно това е намерението на автора – да провоцира дебат за това как трябва да изглежда една историческа инициатива на ЕС. Да се проектира тя ще е много сложно упражнение, какъвто е и конфликтът, така че дебатът отгавна е наложителен – в академични и експертни среди, сред практики и политици. Подогбно упражнение трябва да е на висотата на предизвикателството и трябва да насърчи участниците да мислят в голям мащаб. Защото, както покойният израелски президент Шимон Перес е казал, „като погледнем назад, единствената грешка, която направихме, бе, че не мечтахме в достатъчно голям мащаб.“

В същото време, мечтаенето в голям мащаб трябва да се упражнява с крака, здраво стъпили на земята. Съществуват мнения, според които допусканията, направени в началото на този анализ, вече не са валидни и ЕС би трябвало да действа с интегритет, в съответствие със своята хуманитарна и демократична същност, като разработи политики, целящи да осигурят спазването на еднакви права на всички хора между река Йордан и Средиземно море, независимо гали те живеят в една, две, три, десет или двадесет гържави. Ако/когато ЕС се види принуден да промени политиката си по този начин, Специалното привилегировано партньорство ще трябва да се разглежда, уви, само като нелепо продължение от 21 век на романа на Джон Милтън „Изгубеният рай“.

Източници

ACAA protocol (2013): **Protocol to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, on the one part, and the State of Israel, on the other part, on conformity assessment and acceptance of industrial products**, *Official Journal of the EU*, L-1 of 4.1.2013, сmp. 2-12.

Aix Group (2015): **The Economic Costs of the Conflict to Israel: The Burden and Potential Risks**, сmp. 69-94 в: ARNON, Arie & Saeb BAMYA (eds.): **Economics and Politics of the Israeli-Palestinian Conflict**, The Aix Group, February 2015, на агpec: <http://aix-group.org/index.php/2015/10/22/economics-and-politics-in-the-israeli-palestinian-conflict/>

ASHTON, Catherine (2014-02-14): **Speech of HRVP C. Ashton at the UN Security Council**, 14th February 2014, на агpec: http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/170214_ca_un_en.htm

ASHTON, Catherine (2016-04-15): **Europe's First Chief Diplomat Reflects – an Interview with Catherine Ashton**, *Yale Journal of International Affairs*, 15th April 2016, interview by Josh Jacobs, на агpec: <http://yalejournal.org>

AVERBUKH, Lidia (2017): **Israel on the Road to the Orient? The Cultural and Political Rise of the Mizrahim**, SWP Comments Nr. 9, April 2017, на агpec: www.swp-berlin.org

Council of the EU (2000-01-24): **Conclusions of the General Affairs Council of the EU on the Middle East Peace Process**, 24th January 2000.

Council of the EU (2013-12-16): **Conclusions of the Foreign Affairs Council of the EU on the Middle East Peace Process**, 16th December 2013

Council of the EU (2014-05-12): **Conclusions of the Foreign Affairs Council of the EU on the Middle East Peace Process**, 12th May 2014

Council of the EU (2014-07-22): **Conclusions of the Foreign Affairs Council of the EU on the Middle East Peace Process**, 22nd July 2014

Council of the EU (2016-01-18): **Conclusions of the Foreign Affairs Council of the EU on the Middle East Peace Process**, 18th January 2016

Council of the EU (2016-06-20): **Conclusions of the Foreign Affairs Council of the EU on the Middle East Peace Process**, 20th June 2016

DURAO BARROSO, Jose-Manuel (2014a): **Israel Must Engage with, not Withdraw from, Peace**, „Haaretz“ *daily newspaper*, 8th June 2014, на агпец: www.haaretz.com.

DURAO BARROSO, Jose-Manuel (2014b): **Europe, Israel and the Future of the Middle East, speech at the 14th Annual Herzliya Security Conference**, 8th June 2014, достъпно на интернет страницата на Делегацията на ЕС в Израел: http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2014/20140608_2_en.htm

ERAN, Oded (2015): **Membership Minus and „Quasi Article 5“: The Real Association Mechanisms**, стр. 141-143 в: **The Shaping of Eastern Europe – Alternative Priorities and Outcomes**, conference papers, NATO Defence College Foundation, September 2015.

EU-Palestinian Action Plan (2013): **European Union – Palestinian Authority ENP Action Plan**, на агпец: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pa_enp_ap_final_en.pdf

European Council (1993-06-21/22): **Copenhagen European Council – presidency conclusions**, 21st-22nd June 1993.

European Council (1994-12-09/10): **Essen European Council – presidency conclusions**, 9th-10th December 1994.

European Council (2014-08-30): **Conclusions of the European Council on the Middle East Peace Process**, 30th August 2014

French MFA (2016): **Initiative pour la paix au Proche-Orient – communiqué conjoint**, Paris, 3 juin 2016, на агпец: www.diplomatie.gouv.fr.

G7 MFA communiqué (2017-04-10): **G7 Foreign Ministers' Meeting, Lucca, 10-11 April 2017 – Joint Communiqué**, на агпец: www.g7italy.it/en

GOLDENBERG, Ilan (2015): **Lessons from the 2013-2014 Israeli-Palestinian Final Status Negotiations**, Center for a New American Security / Voices from the Field Series, 2nd March 2015, на агпец: www.cnas.org

GOLDENBERG, Ilan, Gadi SHAMNI, Nimrod NOVIK and Kris BAUMAN (2016): **Advancing the Dialogue: A Security System for the Two-State Solution**, CNAS Report, Center for a New American Security, 31st May 2016, на агпец: www.cnas.org

GOMEL, Giorgio (2016): **Europe and Israel: A Complex Relationship**, Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers Nr. 12/2016, May 2016.

GOREN, Nimrod (2015): **The Unknown Incentives for Israeli-Palestinian Peace**, *Haaretz daily newspaper*, 13th December 2015, на агпец: www.haaretz.com

GSTÖHL, Sieglinde (2016): **'Brexit' lessons from third countries' differentiated integration with the EU's internal market**, *College of Europe Policy Brief*, CEPOB Nr. 14/16, September 2016

HERZOG, Michael (2016): **Cracking the Israeli-Palestinian Security Challenge Is Possible, but It Requires Thinking outside the Box**, *Huffington Post*, 16 September 2016, на агпец: <http://www.huffingtonpost.co.uk/>

HOROVITZ, David (2014-07-13): **Netanyahu Finally Speaks His Mind**, *The Times of Israel*, 13th July 2014, на агпец: www.timesofisrael.com/netanyahu-finally-speaks-his-mind.

MAISONNAVE, Patrick (2014): **The EU's offer still stands, despite the Israeli government's resounding silence**, *Haaretz daily newspaper*, 3rd January 2014, на агпец: www.haaretz.com.

MARTINS, Bruno Oliveira (2016): **Interpreting EU-Israel Relations: A Contextual analysis of the EU's Special Privileged Partnership Proposal**, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29, No. 1, сmp. 151-170

MILLER, Benjamin (2016): **Explaining the Warm Peace in Europe versus the Shifts Between Hot War and Cold Peace in the Middle East**, chapter 1 в: LUTMAR, Carmela and Benjamin MILLER: **Regional Peacemaking and Conflict Management – a Comparative Approach**, Routledge, Oxford / New York, 2016.

Mitvim Institute (2016a): **How to Make the Arab Peace Initiative a More Effective Incentive for Peace? Summary of a policy-planning workshop of the Mitvim Institute, the API Regional Network and the Friedrich Ebert Stiftung**, „Mitvim“ The Israeli Institute for Regional Foreign Policies, Herzliya, 11 February 2016.

Mitvim Institute (2016b): **A Special Privileged Partnership with the EU as an Incentive for Israeli-Palestinian Peace. Summary of a policy-planning workshop**, „Mitvim“ The Israeli Institute for Regional Foreign Policies, June 2016.

MOGHERINI, Federica (2016-06-22): **Remarks by High Representative / Vice-President Federica Mogherini at the press point with Palestinian President Mahmoud Abbas**, Brussels, 22nd June 2016, на агпец: www.eeas.europa.eu.

MOGHERINI, Federica (2016-07-06): **Speech of Federica Mogherini, Vice-President of the Commission/ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, in the European Parliament debate „New initiatives related to the Middle East Peace Process“**, Strasbourg, 6th July 2017, на агпец: www.europarl.europa.eu.

MOGHERINI, Federica (2016-11-11): **Letter of support from HRVP Mogherini for the Joint History Project of the CDRSEE**, на агпец: <http://www.cdrsee.org/news/support-joint-history-project-high-representative-vice-president-european-commission>.

NIKOLOV, Krassimir (1996): **Political Dialogue in the Europe Agreements and Beyond**, сmp. 52-74 8: NIKOLOV, Krassimir (ed.): **Bulgaria in an Integrated Europe – edition 1996-1997**, Centre for European Studies – Sofia, 1998, 168 сmp.

NIKOLOV, Krassimir (2004): **Two Dilemmas between Brussels and Moscow**, сmp. 51-68 8: NIKOLOV, Krassimir (ed.): **More than a Dwarf? Forne Essays on Europe's Foreign Policy, Security and Defence**, BECSA, Sofia, December 2004, ISBN 954-9543-05-6.

NIKOLOV, Krassimir (2014): **Ashton's Second Hat: The EU Funding Guidelines on Israel as a Post-Lisbon Instrument of European Foreign Policy Making**, *Diplomacy Journal*, Bulgarian Diplomatic Institute, vol. 11 / January-June 2014, сmp. 167-188., на агпец: <http://bdi.mfa.government.bg>

Regional Convention (2013): **Regional Convention on Pan-Euro-Mediterranean preferential rules of origin**, *Official Journal of the EU*, L-54 of 26.2.2013, сmp. 4-163.

ROSS ANTHONY, C. et al (2015): **The Costs of the Israeli-Palestinian Conflict**, Rand Corporation, xlvii+243 pages, available at: www.rand.org

TRUMP, Donald & Benjamin NETANYAHU (2017-02-15): **Remarks by President Trump and Prime Minister Netanyahu of Israel in Joint Press Conference**, достъпно на интернет страницата на Белия дом: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/15/remarks-president-trump-and-prime-minister-netanyahu-israel-joint-press>

WHITMAN, Ariel (2016-08-30): **Ex Mossad Chief: Israel's Biggest Threat Is Potential Civil war, not Iran**, *The Jerusalem Post*, 30th August 2016, на агпец: www.jpost.com

БЛАГОДАРНОСТИ

Авторът отправя благодарности към П. Вимон, Л. Габричи и А. Райнике за вдъхновението в работата по Специалното привилегировано партньорство, както и на колеги в професионалните и академичните среди в Европа и Близкия Изток за ценните съвместни мозъчни атаки и за полезни коментари по чернови на тази статия. Отговорността за всички недостатъци на текста е на автора.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Извадки от заключенията по БИМП на Европейския съвет и на Съвета по външни работи (СВР) на ЕС, приети през 2013-2016 г., които се отнасят до след-конфликтния европейски пакет и СПП

Заключения на СВР от 16 декември 2013 г.:

Точка 4: Като припомня заключенията на Съвета по външни работи от юни и декември 2009 г., Европейският съюз изтъква отново готовността си да направи съществен принос към след-конфликтните договорености за осигуряване на трайността на мирното споразумение. Съветът ще работи по конкретни предложения, включително като награжда над предишните си действия, извършени за приноса на ЕС за палестинското държавно строителство, регионални въпроси, бежанци, сигурност и Йерусалим.

Точка 5: ЕС ще предостави безпрецедентен пакет от европейска политическа и икономическа помощ и помощ по въпросите на сигурността на двете страни в контекста на споразумение за окончателен статус. В случай на споразумение за окончателен статус, Европейският съюз ще предложи на Израел и на бъдещата държава Палестина Специално привилегировано партньорство, включително засилен достъп до европейските пазари, по-тесни културни и научни връзки, облекчаване на търговията и инвестициите, както и насърчаване на отношенията между бизнеса. Засилен политически диалог и сътрудничество в областта на сигурността също ще бъдат предложени на двете страни.

Заключения на СВР от 12 май 2014 г.:

Точка 2: Договорено решение за две държави си остава най-добрият начин за разрешаване на конфликта веднъж завинаги. ЕС изразява съжаление, че въпреки усилията на САЩ към днешен ден страните не са постигнали по-голям напредък в разговорите. ЕС приканва страните да използват следващите седмици, за да намерят обща основа и нужната политическа сила за възобновяване на процеса и да вземат необходимите смели решения. ЕС остава решен да направи всичко по силите си, за да подкрепи тази цел, включително да предложи Специално привилегировано партньорство, което ще осигури безпрецедентна икономическа и политическа подкрепа и подкрепа в областта на сигурността и за двете страни в случай на споразумение за окончателен статус.

Заключения на СВР от 22 юли 2014 г.:

Точка 10: ЕС ще направи всичко по силите си, за да подкрепи постигането на трайно и справедливо решение на конфликта. В това отношение ЕС изтъква отново предложението си към двете страни за пакет от европейска политическа и икономическа подкрепа и подкрепа в областта на сигурността и на Специално привилегировано партньорство с ЕС в случай на споразумение за окончателен статус. ЕС е убеден, че тази подкрепа и партньорство, като приобщават държавата Израел и бъдещата държава Палестина във все

по-тесни взаимоотношения с Европа, ще предоставят стратегическа рамка за тяхното стабилно, сигурно и благоденстващо развитие.

Заключения на Европейския съвет от 30 август 2014 г.:

Точка 20: Европейският съвет изтъква отново готовността на Европейския съюз да допринесе за цялостното и устойчиво решение, засилващо сигурността и благоденствието както на палестинци, така и на израелци.

Заклучения на СВР от 18 януари 2016 г.:

Точка 11: ЕС изтъква отново предложението си към двете страни за пакет за европейска политическа и икономическа подкрепа и подкрепа в областта на сигурността и за Специално привилегировано партньорство с ЕС, което осигурява значителни ползи и за двете страни в случай на постигане на окончателно мирно споразумение. ЕС подчертава, че бъдещото развитие на отношенията между ЕС и неговите израелски и палестински партньори ще е свързано и с техния ангажимент за постигане на траен мир въз основа на решение за две държави.

Заклучения на СВР от 20 юни 2016 г.:

Точка 3: ЕС е твърдо решен, наред с други международни и регионални партньори, да даде конкретен и значителен принос към един глобален комплекс от стимули за страните за постигане на мир с оглед на международната конференция, която е планирано да се проведе преди края на годината. За тази цел Съветът приканва Комисията и ЕСВД да представят без отлагане предложения, включително за икономически стимули. Съветът потвърждава отново и европейското предложение, одобрено в заключенията на Съвета от декември 2013 г., за безпрецедентен пакет от политическа и икономическа подкрепа и подкрепа в областта на сигурността, който да бъде предложен и разработен в тясно сътрудничество с двете страни в контекста на споразумение за окончателен статут.

Източници: Съвет на ЕС (2013-12-16; 2014-05-12; 2014-07-22; 2016-01-18 and 2016-06-20), Европейски съвет (2014-08-30).

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Рамка за структурирани многостранни взаимоотношения между ЕС и асоциираните страни от Централна и Източна Европа (АСЦИЕ) (неизчерпателен списък)

Срещи на държавните или правителствени глави на АСЦИЕ (i) с председателите на Европейския съвет и Европейската комисия (ад хок или веднъж годишно), (ii) с Европейския съвет (веднъж годишно);

Срещи между парламентите на АСЦИЕ и Европейския парламент;

Срещи между министрите на АСЦИЕ със Съвета на ЕС в следните форма-

ции: външни работи / общи въпроси (на 6 месеца и ad hoc), правосъдие (на 6 месеца), вътрешни работи (на 6 месеца), вътрешен пазар, икономика и финанси, селско стопанство, транспорт, телекомуникация, изследвания и развойна дейност, околна среда, култура, образование, енергетика (всички – веднъж годишно);

Срещи на политическите директори на АСЦИЕ с Политическия комитет на ЕС (на 6 месеца);

Срещи на ръководителите на мисиите на АСЦИЕ към ЕС (i) с КОРЕПЕР за подготовка на срещите на министрите на АСЦИЕ със Съвета на ЕС по външни работи / общи въпроси (на 6 месеца) и (ii) с тройката на ЕС – преди важни срещи в ООН, OSCE и други форуми;

Брифинги за ръководителите на мисиите на АСЦИЕ към ЕС – след всеки Европейски съвет;

Брифинги на експертно ниво за мисиите на АСЦИЕ към ЕС – след всеки Съвет на ЕС по външни работи / общи въпроси;

Срещи на експертно ниво на АСЦИЕ с тройката на ЕС – работни групи на Съвета по сигурност, тероризъм и права на човека (на 6 месеца);

АСЦИЕ са поканени да се присъединяват към декларации на ЕС, да подкрепят демарши на ЕС или да участват в съвместни действия.

Източник: Nikolov 1996

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Формати на политически диалог ЕС-Русия

Срещи на най-високо равнище ЕС-Русия 2 пъти годишно – президентът на Руската федерация плюс президентите на Европейския съвет и Европейската комисия (Проведени са 32 срещи на върха от влизането в сила на Споразумението за партньорство и сътрудничество между ЕС и Русия през 1997 г. Последната е проведена в Брюксел на 28 януар 2014 г.);

Срещи между руското правителство и Европейската комисия (проведени през април 2004 г. в Москва, декември 2005 г. в Брюксел, февруари 2009 г. в Москва, февруари 2011 г. в Брюксел и март 2013 г. в Москва);

Съвместен парламентарен комитет ЕС-Русия – състоящ се от членове на Европейския парламент и на руския парламент / Съвета на федерацията (горна камара) и Държавната дума (долна камара);

Постоянен съвет за партньорство ЕС-Русия – на министерско равнище (съответният руски министър плюс съответните министри на сегашното и следващото ротационно председателство на Съвета на ЕС и съответният европейски комисар), проведени в различни формати (министри на външните работи, вътрешните работи, правосъдието, енергетиката, транспорта, селското стопанство, околната среда, културата, науката и образованието);

Срещи на министъра на външните работи на Русия плюс Върховния представител на ЕС и 28 министри на външните работи на гържавите членки на ЕС;

Срещи на политическите директори (руското МВНР и ЕСВД);

Срещи на постоянния представител на Русия към ЕС с председателя на Комитета за политика и сигурност на ЕС (Political and Security Committee) (Всеки месец);

Консултации на експертно ниво между представителите на руското МВНР и председателите на работните групи на Съвета на ЕС (представители на ротационното председателство на Съвета на ЕС или на ЕСВД), в сферите на: разширяването на ЕС (COELA), Западни Балкани (COWEB), права на човека (COHOM), въоръжения (COARM), неразпространение и разоръжаване (CODUN/CONOP), Съвет на Европа и ОССЕ (COSCE), борба с тероризма (COTER), Източна Европа и Централна Азия (COEST), Близък изток, Северна Африка и Персийския залив (COMAG/COMEM/COMEP/MAMA), ООН (CONUN), Азия и Тихия океан (COASI), Латинска Америка (COLAT).

Източник: интернет страницата на Постоянното представителство на Руската федерация в ЕС (<https://russiaeu.ru/ru/politicheskii-dialog>)

Красимир Й. Николов става служител в Генералната дирекция за външни отношения на Европейската комисия в Брюксел през януари 2010 г., а по-късно е преместен в новосъздадената Европейска служба за външни действия (ЕСВД). В началото на 2017 г. започва работа като заместник-началник на отдел „Миграция и човешка сигурност“ в ЕСВД, след като е служил като заместник-началник на отдел „Близък изток 2“ (2016-2017 г.). По-рано е отговарял за политическите отношения ЕС-Русия (2014-2016 г.) и за двустранните отношения ЕС-Израел (2010-2014 г.). Преди да стане функционер на ЕС, той е участвал във формулирането на българската външна политика по няколко проекта, свързани с ЕС, като е работил с министри от различни правителства (за споразумението за асоцииране на България към ЕС с Илко Ескенази през 1993-1994 г., за Европейския конвент и комуникацията на присъединяването на България към ЕС с Мелена Кунева през 2000-2003 г., за Черноморската синергия с Ивайло Калфин през 2006-2008 г.) и е бил член на президентския съвет по евро-атлантическа интеграция (2001-2006 г.). Успоредно с това, е преподавал дисциплини по европейска интеграция в университети в България, Гърция, Белгия, Франция, Русия и Норвегия, написал е над 80 рецензирани публикации и е бил главен секретар на Българската асоциация за изследвания на Европейската общност (1993-2009 г.).

Какъв свят! Каква Европа?

Атанас Бугев

Развитието на една страна /или съюз от страни/ е функция на нейния исторически наратив, интелектуално-стратегическите способности за неговото осмисляне и взаимодействието с обкръжаващата международна среда. Идеите и плановете за реформиране на Европейския съюз би следвало да се осъществяват на основата на задълбочена и критична оценка на досегашния опит и на външните за Съюза международни условия. Това е най-елементарната общоприета изходна позиция, неоспорвана от никого, но често забравяна или претрупвана.

В обнародваната на 1 март 2017 г. от Европейската комисия Бяла книга такива оценки практически отсъстват. Най-вероятното обяснение за това е добронамереното желание на Комисията да не предопределя рамки на иниципирания от нея дебат. Инициативата на Комисията, разбира се, може само да бъде приветствана.

Декларацията от Рим на гържавните и правителствени ръководители на страните членки на Европейския съюз /25 май 2017 г./ в известен смисъл допълва Бялата книга, защото представя вече не сценарии, а обща характеристика за желаното развитие на европейския проект: „В предстоящите 10 години ние искаме съюз, който е сигурен, проспериращ, конкурентен, устойчив и социално отговорен, с желание и капацитет да играе ключова роля в света и в моделирането на глобализацията. Ние искаме съюз, който да остава отворен за тези европейски страни, които уважават нашите ценности и поемат задължението да ги промоцират.“

В същото време, заявлението в Декларацията /„Ние ще действаме заедно, с различна скорост и интензитет, където е необходимо, движейки се в една и съща посока“/ беше разчетено от някои анализатори като вече направен избор в полза на Сценарий №3 от Бялата книга /„тези, които искат повече, правят повече“/, свързвайки го с отдавна битувашата теза за „Европа на две или повече скоростни“. Декларацията от Рим, обаче, съдържа оценки и виждания, които не правят посочения избор окончателен и в пълен обем. **В крайна сметка пълноценното и резултатно участие в общоевропейския дебат предполага прокарването на една логична и „топла“ връзка между обяснението на сегашната системна европейска криза и бъдещото развитие на европейския проект. Защото е важно да определим не само какъв съюз желаем, а как, доколко и в какви времеви рамки той може да бъде постигнат. С други думи, става въпрос не само за желания, а за възможния Европейски съюз.**

Връщайки се към Бялата книга и метода на сценариите, бих искал да използвам следната метафора: да пишеш сценарии за развитието на Европейския съюз е все едно да правиш упражнения по математика, готвейки се за изпита. Полезно е. Няма лошо. Проблемът е, че свърши времето за упражнения и сега трябва да се сдава изпита, на който обаче се очаква само един отговор. Затова пред сценариите предпочитам метода на изследване на същността, динамиката и

противоречията в развитието на европейския проект, който също предполага различни виждания и може да служи като обща база за дискусии. Единственото условие за резултатното използване на този метод е неговото прилагане да бъде максимално освободено от идеологически догми.

Други анализатори оценяват развитието и опита на Европейския съюз от позициите на утилитаризма, придържайки се към тезата, че Съюзът се развива, отговаряйки на нуждите на европейците, и когато престане да прави това, изпада в криза. Но има много и различни нужди в европейската интеграция – те трябва постоянно да се уточняват и балансират, за което е нужна огромна бюрокрация. Истината е, че Европейският съюз най-често е изпадал в кризи отчасти и в резултат на комбинирания ефект на утилитаризма и бюрокрацията. За най-голям дефект на утилитаризма като метод считам неговото противопоставяне /не открито, разбира се/ на необходимостта от стратегически визия и решения.

Както вече бе посочено, стратегическа визия за развитието на Европейския съюз може да се изгради, отчитайки особеностите и тенденциите в съвременните международни отношения и на базата на критичен анализ на досегашното развитие на европейския проект.

1. Глобална и международна среда /Какъв свят!/

Най-характерната особеност в развитието на международните отношения през последните около три десетилетия е въздействието върху тях на ускорената икономическа глобализация. С това явление по един или друг начин, в една или друга степен, са свързани технологическата революция, глобалните финансови пазари, регионалните интеграционни процеси, края на Студената война, появата и засилването на ислямисткия тероризъм, масовата миграция, екологичните и други глобални проблеми.

Икономическата глобализация е пазарно явление и като такова претендира да осигурява най-добро разпределение на глобалните ресурси. Според нейните твърди привърженици максималната либерализация на финансовите и търговско-икономическите отношения при минимално участие на суверенните държави ще осигури най-доброто развитие на човечеството. Тези виждания бяха превърнати последователно в доминираща идеология – неолиберализмът. Използвам този термин съвсем съзнателно, за да го разгранича от историческия либерализъм и неговите несъмнени постижения. Неолибералите си даваха сметка, че в глобализационните процеси съществена роля играят именно суверенните държави /коя повече, коя по-малко, разбира се/, но вместо да се съобразят адекватно с тази обективна даденост, посветиха голяма част от усилията си за нейното потискане.

Неолибералната идеология навлезе ударно в световната политика, надскачайки традиционните либерално-демократични ценности за индивидуалната свобода, правата на човека, върховенството на закона и др. и поемайки политическа мисия за активно разпространяване, често пъти – налагане, на либералната демокрация в света. Наистина, развитите страни с либерално-демократичен режим подпомогнаха съществено широката вълна на демократизация, възникнала

след пагането на комунизма в Европа, и това не бива да се забравя или омаловажава. Както не бива да се отрича и фактът, че едновременно с това се разпространяваше и неолибералната икономическа доктрина. Последната обаче и с течение на времето не отчиташе традиционни свои грехове и на първо място – несъобразяването с тежестта на фактора суверенни държави, със значението на характера на отношенията между тях.

Обществата, държавите и националните икономики имат **уникални траектории на развитие и различни възможности за участие в глобализационните процеси** – факт от съществено значение за „доброто“ или „лошото“ разпределение на световните ресурси, които, заедно с култа към печалбата, прави неизбежна появата на „печеливши“ и „губещи“ от глобализацията. С времето печелившите ставаха все по-печеливши, но все по-малко, а губещите ставаха все по-губещи, но все повече. Всичко това – както вътре в страните, така и в отношенията между тях; както в изостаналите в своето развитие страни, така и в най-развитите от тях. В развитите страни недоволството настъпи предимно сред заетите в губещи икономически сектори, производства и услуги, както и сред безработните, бедните и маргинализираните слоеве. Това недоволство беше погосилено от широко разпространяващото се чувство на несправедливост и от откъсването на елитите от широките граждански маси. Интересен факт е, че страните, в които неолиберализмът направи първите си пробици /Великобритания и САЩ/ по най-демократичен начин демонстрираха първи своите резерви към него: Великобритания – чрез Брекзит, а САЩ – чрез избирането на Доналд Тръмп за президент. В други страни с демократично управление се появиха и засилват своето електорално значение движения и партии на краен национализъм и ксенофобия. В мнозинството развиващи се страни глобализационните процеси доведоха до тежки структурни икономически проблеми и социални сътресения, а в голяма част от страните, в които населението изповядва предимно исляма, вследствие на тези сътресения се развиха /или се засилиха/ крайни деривации на тази религия, възприели тероризма като основно свое средство за борба. Имаше и отделни случаи на успешно участващи в глобализацията развиващи се страни, за които ще стане въпрос малко по-нататък в текста.

Въздействието на горепосочените тенденции и събития върху развитието на глобалните и регионални международни отношения е огромно. **На първо място**, усилията за по-интегрална глобализация, т.е. нейното направляване в интерес на цялата международна общност и на всички страни, отстъпват пространство на силови геополитически изяви на глобалните играчи, а в отделните региони – на регионално доминиращи сили. Възрогени бяха концепции като „сфери на влияние“, „изключителна отговорност“, „превантивна война“ и др., които не закъсняха със своето практическо приложение. Тук бих искал да посоча, че в международната политика много често се призовава към принципа на „мултилатерализма“ и това е добре. В действителност обаче терминът, който адекватно и точно изразява еднаквите права и еднаквото уважение към правата на суверенните държави, не е политическият принцип на „мултилатерализма“, а юридическият принцип на суверенното равенство. **На второ място**, предизвиканите размествания на геополитическите пластове доведоха до силно изостряне на

отношенията между Запада и Русия, а сближаването между последната и Китай тласка света към още по-мащабни противопоставяния. Стремелът към конструктивна и балансирана многополюсност в света среща все по-големи трудности и като че ли постепенно губи реалната си преобразуваща сила. **На трето място**, неолибералните теории и практики забавиха и почти блокираха в отделни периоди развитието на международното публично право /осъвременяване на уреждането на междудържавните отношения в условията на ускорена глобализация/, отклонявайки усилията към приоритетите на международния финансов капитал и транснационалните корпорации. Причината за тяхното неприемане на фактора суверенни държави е лесно обяснимо – ако се приеме тежестта на този фактор, това прави необходимо съобразяването с характера и с базисния принцип на техните отношения, който не може да бъде друг освен фиксираният в Устава на ООН базисен принцип на суверенното равенство. За неолибералите няма по-голям враг от този принцип. Тезата, че такъв подход би забавил глобализацията може да е вярна, но по-добре да има забавяне на глобализацията, отколкото нейно отклоняване към деструктивност или хаос. **На четвърто място**, неолиберализмът благоприятстваше и допринесе за избухването на световната финансова и икономическа криза /2008-2009 г./, която, от своя страна, има много сериозни импликации за международните отношения, особено в Европа. **В крайна сметка** глобализацията започна постепенно да отшумява като основен фактор на непосредствена ориентация в международните отношения. Но бихме сгрешили, ако приемем, че обективно протичащите процеси на глобализация са загубили това си качество в перспектива, и ако оставим в забвение постигнатото в изграждането на интегрални подходи към тях.

В обществените науки не е прието да се говори с условности. Ако се осмелявам да задавам въпроса – а можеше ли по друг начин да се развият глобализационните процеси? – това е, защото вярвам, че **алтернативното развитие все още е възможно**. А то е, че глобализацията може и трябва да бъде направлявана в интерес на всички, т.е. да отчита и вплита във възможната степен интересите на всички суверенни държави и икономически онеправданото население. За тази цел е необходимо усилията да се насочат към развитието на **самоподдържаща се и неизключваща система на международните отношения на основата на все по-пълното прилагане на принципа на суверенното равенство**. Дори когато икономическата логика налага приемливи форми на доброволно ограничаване на пространствения суверенитет на държавите, тя не трябва да засяга тяхната равнопоставеност пред международните норми и закони и най-вече не трябва да подкопава тежестта на суверенните решения, които стават все по-важни.

Опитите за затъмняване на подреждащата сила на принципа на суверенното равенство и за представянето му като неосъществима мечта бликат отвсякъде и натоварват с идеологически баласт усилията за внасяне на ред и справедливост в международните отношения. Кантовата традиция, поставяща във функционална връзка индивидите, държавите и техните съюзи по линията автономия – равенство – свобода, не приема такива максималистки или дихотомни догми. Развивайки тезата си за „вечния мир“, Кант приема, че тази идея е по принцип непостижима. Но в „Метафизика на морала, доктрина на правото“ - § 61 той заявя-

Ва: „И все пак политическите принципи, насочващи към вечния мир, към създаване на такива съюзи между гържавите, които служат за постоянното приближаване към него, не са непостижими“. Как тук да не направим аналогия с приложимостта на принципа на суверенното равенство? Пълното му реализиране в реалния живот наистина е непостижимо, но принципите и механизмите, насочващи към все по-пълното му прилагане, не са непостижими!

Възприемането на горния подход обаче не става действителност поради теоретичната си аргументация, а зависи от активните действия на суверенните гържави. Досегашният опит вече почти емпирично е доказал, че успешните в глобализацията гържави прилагат политики на обвързване на техните уникални траектории на развитие /не само сравнителните предимства на техните икономики!/ с възможностите, предоставяни от същата тази глобализация. За това са нужни политическа проницаемост, реални суверенни решения, твърдост и едновременно с това – гъвкавост при тяхното отстояване. И готовност за признаване правото на същия подход от страна на останалите суверенни гържави, разбира се. **Никой не е по-голям от суверенното решение!**

Горното се отнася до всички суверенни гържави. Но позициите на някои от тях имат глобални последици. Какъв знак, например, е **избирането на Доналд Тръмп** за президент на САЩ с неговата интровертна и почти антиглобализационна по форма програма? Встрани от избобилстващите критики има и друг, конструктивен прочит на този избор на американските граждани. Според мен същественото в случая не са толкова инициативите за едностранно ограничаване на свободната търговия, нито дори антиимиграционната нагласа, а възможността за известно оздравяване на връзката между финансовия капитал и реалната икономика, за укрепване на гържавността и на сигурността на гражданите, за повишаване на социалния интегритет и това, което е от особена важност за света – за необходимата възможна степен на геидеологизация на международните отношения. Ако САЩ проявят последователност по тези направления, в по-далечно бъдеще те ще са в състояние да подобрят съществено своето участие в глобализационните процеси. Не твърдя, че това е изрична цел на програмата на президента Тръмп, но подобен ефект би могъл да се получи.

Предвид значителната тежест на САЩ в международния живот и световната икономика, глобализационните процеси вероятно ще бъдат забавени, което само по себе си не означава задължително нещо лошо, ако глобализацията впоследствие стане по-интегрална. В същото време, **другите страни и региони не по-малко от САЩ се нуждаят от ново осмисляне на глобализацията, от акцентирание върху тяхното интегрално развитие и подобряване на международните им позиции. И нещо много важно – пред лицето на новите американски приоритети те би трябвало да обърнат сериозно внимание на принципа на суверенното равенство и неговото промоциране с цел по-висока степен на приложимост, за да защитят своите интереси и демократизацията на международните отношения. Според мен сега в света набира сили една нова конкурентна борба с основен критерий интегралност на развитието на отделните страни и техните регионални интеграционни схеми. Този рог конкурентност ще придобива все по-голямо въздействие върху развитието на световната**

икономика и международните отношения. Що се отнася до геополитиката, тя не е антиглобализационна по принцип, както не са антиглобализационни суверенитетът, суверенното равенство и суверенните решения, но в една по-различна по характер и съдържание глобализация.

Далеч съм от това да обяснявам всичко с глобализацията – това би било не само старомодно, но и невярно. Трябва, естествено, да се отчитат като почти самостоятелни явления и фактори в международните отношения /макар и имащи връзка с глобализацията/ тенденцията на придвижване на центъра на световното икономическо развитие към Тихоокеанския регион, израстването на Китай, Русия, Индия като глобални сили, осъзнаването от страна на другите държави на необходимостта от демократизиране и укрепване на международната общност и нейната роля в защитата на техните интереси, раздвижването на ислямския свят и др. И все пак, именно глобализационните процеси с техните приливи и отливи продължават да бъдат основният глобален фон, на който се развиват международните отношения и на който Европейският съюз ще изгражда стратегическа визия за своето бъдещо развитие.

Европейската интеграция също като глобализацията страда от един идеологически /неолиберален/ негъг – недооценяването на значението на суверенните държави и тяхната равнопоставеност, включително в рамките на регионалните интеграционни схеми. Проблемът, разбира се, стои по различен начин в Европейския съюз, отколкото в международните отношения като цяло, но такъв проблем има и той не трябва да бъде игнориран. За съжаление, тези, които в своето време настояваха да се съобразим с тази реалност, бяха окачествявани в миналото като ретроградни и дори „политически некоректни“.

Търсейки своето място в „преобразуването на света“ /или в „новия световен ред“/ Европейският съюз реши, че със своя демократичен пример и сближаване на ценностна основа, с мощната си икономика, с мащабната помощ за развитие и с конструктивното си участие в уреждането на редица локални конфликти ще поеме важна и незаменима роля в световните дела – т.нар. „мека сила“ /soft power/. **Истината ни задължава да констатираме, че Съюзът направи немало добри дела със своята „мека сила“ и получи признание за това. Но увеличайки се по тази линия и без необходимите усилия да я укрепва чрез изграждането на самоподдържаща се и неизключваща система на международните отношения, Европа попадна в капана на пожелателното мислене и пренебрегна еволюцията в света към едни по-сурови проявления на Realpolitik.** И когато през първото десетилетие на новия век стана ясно, че нито глобализацията е линейна, нито либералната демокрация е непосредствено приемлива за много страни и народи по силата на техния твърде различен от Западния исторически наратив, Европейският съюз трябваше да се оттърси от запазващи влияние неолиберални идеологии и политически заблуди. Това не се случи, или поне не се случи в адекватна на променящите се реалности в света степен.

Западането на геополитическата тежест на Европа се очертава в периода между двете световни войни, засилва се след Втората световна война и бележи още по-голям спад след разпада на колониалната система и Суецката криза /1956 г./. Мисля, че тази тенденция и последното събитие изиграха стимулираща роля

за стартирането на европейския интеграционен проект една година по-късно /1957 г./. По комплекса от причини за западането на геополитическата сила на Европа е писано много и темата като цяло не е обект на настоящия текст. Важно е обаче да се изследват причините за подчертаването на тази тенденция през **последните три десетилетия**.

Загълбочаващото се западане на геополитическите позиции на Европа през този период се дължи по мое мнение на четири основни причини. **Първата** е все още доминиращото схващане и свързаните с него политически практики, че икономическата интеграция води почти автоматично до по-завършен политически съюз, които се оказаха несъстоятелни. Един незавършен и мозаечен политически съюз, който върви след събитията, преодолявайки сполетяващите го кризи, няма как да стане глобален играч. **Втората** причина за относителната геополитическа слабост на Европейския съюз произтича от констатираните вече пожелателно мислене и подценяване на Realpolitik. Развивайки най-доброто от своята „мека сила“, обвързвайки я по-тясно с демократизацията на международната общност като цяло, Европейският съюз трябва да е готов за всякакви евентуалности /необходимо условие за глобална роля/ и да я съчетава с „твърда сила“ – да изгради общеевропейски въоръжени сили, общеевропейски правозащитни органи и способност да гарантира своите външни граници. **Третата** причина е недостатъчно развитата и незавършена база на претенциите на Съюза за морално лидерство. Стремещт към морално лидерство има своите аргументи и би трябвало да прогължи да бъде важно направление в усилията за повишаване на геополитическата тежест на Европа. Без излишна самоувереност и претенции за истина от последна инстанция. Европейският съюз е силен със своите ценности и съпричастност към глобалните тревоги, но в допълнение към това трябва още повече да развие своята правна и ценностна система в посока на все по-пълното прилагане на принципа на суверенното равенство. Декларациите в подкрепа на един многополюсен свят вече не са достатъчни, защото не покриват цялата сложност на съвременните международни отношения. Затова, наред с борбата за човешки права и свободи, Евросъюзът трябва да направи този принцип не по-маловажен свой приоритет. Следвайки конструктивна политика на съчетаване на тези два външнополитически акцента, Съюзът ще има основания да претендира още по-активно за морално лидерство, тъй като ще има на своя страна като геостратегически приятел мнозинството от останалите страни и региони в света. **И накрая**, но далеч не на последно място, Европейският съюз беше най-силно засегнат от „Голямата рецесия“ и ще трябва да се концентрира върху засилването на своята сплотеност и завършването на Икономическия и паричен съюз, с което ще допринесе за укрепване на външноикономическите си позиции и конкурентност. Икономическата и дългова криза в Европа намалява нейната геополитическа тежест в два основни аспекта: в глобален икономически план постави Съюза в неблагоприятно положение сред останалите региони, а в интеграционен план се отрази негативно върху неговата сплотеност, разделяйки го, макар и не формално, на „ядро“ и „периферия“. От друга страна, дефицитът на глобално агрегатно търсене /сам по себе си съществен икономически аргумент в подкрепа на загълбочаване на интеграцията и укрепване на

вътрешносъюзната кохезия/ може да се преодолява чрез по-активна и разнообразна икономическа политика, включително чрез засилване на икономическата интеграция по хоризонтала. В заключение на раздела би следвало да не се забравя, че по-нататъшното геополитическо западане на Европа би имало значими негативни социално-икономически последици за всички държави членки и за всички граждани на Европейския съюз.

2. За бъдещето на Европейския съюз /Каква Европа?/

Защо споделям мнението, че Европейският съюз е в системна криза? Въпросът не е само в констатацията, че европейската криза е много повече от механичен сбор на съставляващи я кризи /икономическа и дългова, бежанска и миграционна, кохезионна и на конвергенцията, слабости във вътрешната сигурност, отбраната и геополитическите позиции/. Всички те са **проявления на Европейската системна криза, която има по-дълбоки корени /причини/. Без претенции за изчерпателност бих групирал последните в три основни групи /всичките те – човешко творение/: последиците за европейската интеграция на спадналото, но все още продължаващо влияние на неизживени неолиберални идеологии; проблемите, свързани с легитимността в Европейския съюз; и боязънта на европейските политически елити от пристъпването към изграждане на нов, по-сплотен и по-силен, по-демократичен и неизключващ политически съюз, който да направлява стратегически интеграционните процеси. Съвпадението на някои от тези причини с горе-посочените такива за западането на геополитическата тежест на Европа е съвсем логично и закономерно.**

В досегашните редове бяха посочени някои **основни, непреодоливи окончателно идеологии и стереотипи на неолибералното мислене** и преди всичко две от тях: схващането, че икономическата интеграция е водеща и че нейното задълбочаване задължително ще доведе до по-голяма политическа интеграция; и negliжирането /всъщност – отхвърлянето/ на тежестта на суверенните държави в интеграционните процеси /като фактор/, на тяхната равнопоставеност в отношенията помежду им и в общоевропейските институции /го евентуалното създаване на общоевропейска държавна базисна структура/. В първия случай бихме могли да приемем, че в известен смисъл грешката е върна – неолибералната икономическа интеграция доведе Европейския съюз до системна криза, а с това и до необходимост от засилване на политическата интеграция /напълно в стила на схващането, че „Евросъюзът се развива, преодолявайки кризите си“/. Съмнително е, обаче, че тя ще доведе до такъв нов политически съюз, който да е в състояние да насочва съзидателно, ефикасно и справедливо процесите на европейска интеграция с положителен ефект върху геополитическите възможности на Европейския съюз.

Вземайки отношение към проблемите на европейската интеграция, американският икономист Дани Родрик посочва: „Ако европейските демокрации искат да възстановят своето здраве, икономическата и политическата интеграции не могат да останат несинхронизирани. Или политическата интеграция ще догони икономическата, или икономическата интеграция трябва да бъде върната назад.

Докаато решението за това се избягва, Европейският съюз ще остава дисфункционален.“ В този смисъл Дани Родрик определя европейската интеграция след Маастрихт /1992 г./ като „хиперглобализация в Европейски мащаб“ – Dani Rodrik, *socialEurope.eu*, 23.03.2017. Той обаче не рискува с конкретно предложение за предпочитания вид синхронизиране, вероятно приемайки, че то зависи в голяма степен от политическата воля.

Тезата за изоставащата политическа интеграция ни отвежда към втората неолиберална идеология – за западащата роля на държавите членки и техните взаимоотношения. В действителност, от формална гледна точка, точно Договорът от Маастрихт задейства активно процеса на „ускорена федерализация“, въвеждайки термина Европейски съюз и приемайки решението за създаване на общоевропейска валута. Проблемът е в това, че държавите членки, бидейки по това време в плен на линейното възприемане на глобализацията и европейската интеграция, без да се задълбочават, възторжено възприеха тази *mainstream* политика. Но както е известно, дори тя се прилагаше едностранно, забравяйки, например, необходимостта от институционална осигуреност на процеса на въвеждане на еврото. Настъпилото „отрезвяване“ след световната финансова и икономическа криза /2008-2009 г./ открива в известен смисъл възможността и пътя държавите членки да договорят един много по-напреднал и ефикасен политически съюз. Политиката трябва да превъзмогне инерцията от неолибералното мислене и да поеме своята отговорност. Защото тази инерция постоянно подхранва системното начало в Европейската криза.

Проблемите с легитимността в Европейския съюз също не са от вчера, но реакциите на Съюза на последната световна икономическа криза ги задълбочаха. На тях се дължи най-съществената част от системната криза. Спадът на доверието на европейските граждани към Европейския съюз е друго проявление на тази криза /вярно е, че такъв спад има и към националните политически системи/. В Бялата книга се посочва, че днес едва една трета от европейските граждани имат доверие в Евросъюза, докато преди десет години те са били половината. Много фактори „допринасят“ за този срив на доверие: недоволството от резултатите и ефикасността /*delivering*/ на европейската интеграция, включително в сферата на сигурността на гражданите; недоволството от дефицита на легитимност в някои структури и механизми на Евросъюза; недостатъчните правни и други гаранции в съблюдаването на равнопоставеността на държавите членки и на техните граждани. Тези фактори предизвикват и подхранват разпространяващото се чувство за несправедливост сред европейските граждани.

Споровете около дефицита на легитимност в редица структури и механизми на Евросъюза се водят отдавна. Към тях като основни теми можем да отнесем недостатъчната демократична отчетност на Европейската комисия при все още твърде ограничени правомощия на Европейския парламент; същата констатация, но в по-категорична форма, по отношение властовите функции на Еврогрупата в еврозоната, а оттам и в Евросъюза като цяло; същото по отношение на необходимите и създадени в отговор на кризата Европейски семестър, Договор за координация, стабилност и управление, Европейски механизъм за стабилност, банковия съюз и фискалния компакт. **Много анализатори определят**

този подвижен микс от междуправителственост и наднационалност като неустойчиво състояние и предлагат засилване на механизма на отчетност и наблюдение чрез „многопластов парламентаризъм“, осигуряващ повишена роля и взаимодействие на Европейския и националните парламенти. От друга страна, **Юрген Хабермас**, отдавнашен критик на „екзекутивния федерализъм“ на Европейския съвет, счита, че Европа се нуждае от нов начин на правене на политика, позволяващ формирането на „транснационална воля“.

Тенденцията към по-голяма самостоятелност и по-пълно структурно-политическо обособяване на еврозоната се проследява в позициите на известни политически философи и анализатори, но и на много политици – сегашни и бивши държавни ръководители като новия президент на Франция Емманюел Макрон, влиятелния германски финансов министър Волфганг Шойбле, бившия френски президент Валери Жискар д’Естен и други. С Декларацията от Рим тя бе и официално закрепена. Такова обособяване обаче би усложнило значително проблемите с легитимността, което не е достатъчен аргумент за отхвърляне на диференцираната интеграция, но очевидно трябва да бъде отчетено при изграждане на новите баланси в Евросъюза. Според мен приемливо за всички държави членки е виждането за **еврозоната като авангард на по-нататъшната европейска интеграция, но подчинен на общата институционална и законодателна рамка на Европейския съюз**, както впрочем е поставен въпросът за засиленото сътрудничество в Европейските договори и в Доклада на петимата президенти / юни 2015 г./.

Дефицитът на легитимност в Евросъюза се подхранва и от недостатъчната гарантираност на равнопоставеността между страните членки. Принципът на консенсуса в Европейския съвет не е достатъчна гаранция за това, тъй като се свежда до възможността несъгласна държава да блокира нежелано от нея решение. С блокажи не може да се направлява евроинтеграцията и евентуалното прибягване до средството на вето обикновено се обръща в проблем на ползвалата го страна, особено ако тя е малка или със средноевропейски мащаби. Да не говорим, че консенсусът не е достатъчно действен дори вътре в еврозоната, както показва опитът с гръцката криза или споровете за избиране на икономическа стратегия за излизане от кризата. Равнопоставеността следва да се осигурява с градивни гаранции, включително на морално-етична основа. По-нататъшното обособяване на еврозоната извън определеното в Договорите може да става само с промени в тях или с нов договор, които да не заплашват единството на Съюза. За постигане на максимално възможната равнопоставеност между държавите членки в еврозоната, от една страна, и тези извън нея, от друга, е необходимо изработване и прилагане на механизми, осигуряващи еднородността на интересите при различните скорости, за която се говори в Декларацията от Рим.

Посочените фактори, обуславящи системния дефицит на легитимност в някои структури на Евросъюза, несъмнено трябва да бъдат адресирани по един балансиран начин, за да отворят пътя за излизане от системната криза. Но съществува и една друга тема, имаща отношение към легитимността и справедливостта на европейския проект – **проблемът с конвергенцията в условията**

на диференцирана интеграция. Загължителна ли е конвергенцията за европейската интеграция или пак ще опрем до неолибералния *trickle down* механизъм? Тук навлизаме в областта на един не само икономически, но и политически и етичен „*moral hazard*„, който има фундаментално значение за кохезията в Европейския съюз. По-рано вече посочихме, че осигуряването на тенденция към икономическа и социална конвергенция е важно направление в усилията за повишаване на геополитическата тежест на Европа. Но конвергенцията и кохезията са преди всичко икономически обусловени – тяхното задържане или даже връщане назад /известните противоречия между европейския Север и европейския Юг/ при загълбочаване на диференцираната интеграция би могло в перспектива да затрудни съществуването или дори да блокира европейската интеграция. Ефектът на „диференцицията„ в една междудържавна интеграционна схема може да се сравни с негативния икономически ефект на бедността и растящите контрасти вътре в една страна, за което вече има теоретични и практически доказателства. От друга страна, конвергенцията не следва да ограничава развитието на държавите с по-добре функциониращи и конкурентни икономики – това също ще засегне негативно европейската интеграция и нейната ефикасност, а освен това не е и справедливо. Очевидно и тук става въпрос за намирането на оптимални баланси и компромиси, които биха подпомогнали усилията за излизане от системната криза.

Всичко изложено до момента говори за необходимостта от изграждане на един нов политически съюз, доста различен от сегашния Европейски /политически/ съюз. Не мога да си представя, че това може да стане без промени в Европейските договори, колкото и някои анализатори да ги оприличават с отварянето на „Кутията на Пандора„.

Така стигаме до третата група корени /причини/ на Европейската системна криза – **боязънта от непосредствени решения и практически стъпки в изграждането на новия европейски политически съюз.** Неговото изграждане е всеобхватна задача, за решаването на която са нужни стратегическа визия, политическа воля и пълна мобилизация на проевропейските политически и граждански сили. Нужно е, също така, и времево прецизиране: както Бялата книга, така и Декларацията от Рим визират период от 10 години, който е достатъчен за решения на основата на съществуващите договори /със съответното ограничаване на стратегическия обхват на тези решения/, но който е крайно недостатъчен за изработване и договаряне на действително стратегическа визия за много по-голям период от време и нейното въплъщаване в съответни промени на договорите /или изготвяне на нов общоевропейски договор/, тяхната ратификация и влизане в сила. Най-вероятно ще се наложи да се работи едновременно върху двата подхода с основен акцент върху тяхната едностранност и съвместимост.

Защо говоря за боязън от непосредствени решения и практически стъпки? Защото вече година след година разсъждаваме как бъдещето на Евросъюза зависи от изборните резултати в една или друга страна членка, фиксирайки се върху евентуалната възможност от изборна победа на набрала сили крайна националистическа и ксенофобска политическа сила. И стоим на едно място. **Този страх на традиционните проевропейски партии вече се е превърнал в затормозяващ европейската интеграция фактор.** Още повече, че голяма част

от тях се опитват да изтласкат електорално напирещите ултранационалисти, възприемайки част от техните аргументи и позиции. **Не че този страх няма основания, но аз съм убеден, че много по-голям проблем представляват неспособността и, казано направо, интелектуалният блокаж на традиционните проевропейски сили за импулсиране на европейската интеграция.** Ако тези слабости не се преодолеят, проевропейските идеи и тежнениа ще си потърсят нови политически носители, както това вече стана на президентските избори във Франция. Това, разбира се, е закономерно и в него няма нищо лошо. Рискът е традиционните и новите проевропейски политически сили да изпадат в прогължительно позиционно егоистично и карьеристично противопоставяне, което би могло да поднови шансовете на крайните националисти, а освен това би забавило така необходимите непосредствени решения и конкретни стъпки за импулсиране на европейската интеграция. Разбира се, че са необходими съобразяване с вътрешните политически процеси на отделните държави членки, възстановяване на привлекателността на европейския проект, мобилизиране и обединяване на всички проевропейски сили, но това става с интелектуална сила и дълбочина, с политически хъс, а не с боязън.

И все пак, какъв Европейски съюз?

Логиката на досегашното изложение води към извода, че при съвременните тенденции в световната икономика и международните отношения и при наличието на системна криза в своето развитие, европейският проект се нуждае от дълбока и много добре премислена реформа, чието осъществяване започва с усилията за изграждане на нов политически съюз, който да е в състояние да направлява съзидателно европейската интеграция. За постигане на изразените в Декларацията от Рим желани характеристики на бъдещия Европейски съюз е необходимо избистряне на проекта за нов политически съюз като основна движеща сила на интеграцията в предстоящия 10-годишен период на основата на сегашните Европейски договори, но едновременно с това – неговото кристализиране и подготовка като много по-дългосрочен проект чрез промяна на Договорите или чрез подписване на нов всеобхватен Европейски договор. Двата процеса би следвало да се развиват едновременно и едностранно. Оставането само в десетгодишната времева рамка на реформите би могло да симулира /нарочно или не/ излизане от системната криза, да направи усилията много по-конюнктурно зависими и в перспектива да създаде повече проблеми. Естествено, с натрупването на опит през 10-годишния период може да се прецизира стратегическата визия, но без да се връщаме към идеята за развитие на европейската интеграция чрез преодоляване на кризи.

От самото начало на европейския интеграционен проект, но особено след Маастрихт, се водят спорове за неговата политическа основа между федералисти и конфедералисти или, с други думи, за строителството на нова обща базисна държавна структура или за усъвършенстване на сътрудничеството и интеграцията в една форма, която се движи в диапазона между международна организация и конфедерация. Това, което се случваше в действителност, беше

развитието на едновременно федеративни и конфедеративни характеристики на едно хибридно образуване *sui generis* със склонност да акумулира напрежение по тази линия. До световната финансова и икономическа криза /2008-2009/ преобладаваше курса на ускорена, но не дотам обмислена федерализация, докато по време и след кризата конфедералните нагласи изживяват едно относително възбуждане. Но **нещата вече са усложнени значително над рамките на тази дихотомия**. Европейската интеграция може да има много дефекти, чието отстраняване е задължително, но тя вече не може или по-скоро не бива да излиза изцяло от руслото на 60-годишното си развитие *sui generis*. Или, с други думи, континюитет трябва да има дори и той да се ограничи само до възможното избягване на деструктивната част на обновлението.

Една от определящите реалности на досегашната европейска интеграция е структурно-функционалното обособяване на еврозоната, като усилията за завършване на Икономическия и паричен съюз допълнително засилват това обособяване. Помним, обаче, че неформалното деление на „ядро“ и „периферия“ влезе в обръщение първо вътре в еврозоната, преди да се очертае като проблем в целия Европейски съюз. Впоследствие бе развита тезата за практически федерално развитие на еврозоната в един по-скоро конфедерален Евросъюз. Последваха предложения за преодоляване на дефицита на легитимност в еврозоната по един начин, а в Евросъюза – по друг. Много анализатори обаче настояват **усилията за ефикасност, демократизация и легитимност да се придържат предимно към общоевропейския формат, без принципно да се отхвърля тезата за диференцираната интеграция.** Последната е факт от много години, но нейните форми досега бяха ограничавани до т.нар. „засилено сътрудничество“, което не трябваше да излиза от общосъюзната институционална и законодателна рамка. В Декларацията от Рим не се посочват такива ограничения и диференцираната интеграция вече се схваща като удачна форма на действие „заедно, с различна скорост и интензитет, движейки се в една и съща посока“. Но **при разгръщане и институционализиране на тази формула в новия политически съюз трябва да бъдат прецизирани и запазени определени гаранции за запазване на целостта и единството на Евросъюза. Не става дума за ограничаване на „тези, които искат и правят повече“, а за общосъюзни правила, осигуряващи целостта и еднородността на интеграцията.** Например, може ли някой да твърди убедително, че изграждането на общи отбранителни способности между част от държавите членки не представлява проблем за единството на Съюза? Въпросът е риторичен. Предвид горните съображения считам, че **първата необходима характеристика на новия политически съюз е неговият общеевропейски формат.** Нов политически съюз във формат еврозона би циментирал нейното по-нататъшно обособяване и отдалечаване от държавите членки на Европейския съюз, невлизайки в нея, със съответните последици.

Другата важна стратегическа задача също е свързана с еврозоната – прилагането на принципа на равнопоставеността в Европейския съюз, усложнено на практика за неопределено дълго време. Имам предвид необходимостта от правно уреждане на отношенията между страните от еврозоната и държавите членки извън нея през този период. Тук също трябва да има предварително определени

обща правила, фиксирани в обсега и компетенциите на новия европейски политически съюз. Затова считам като **втора задължителна характеристика на този съюз наличието на такива обща правила, както и на допълнителни механизми за гарантиране на равнопоставеността на всички държави членки на Европейския съюз.** Мисля, че отвореният характер на еврозоната и информирането на всички държави членки на Съюза за нейните решения са добра, но недостатъчна гаранция в това отношение. В качеството на допълнителна гаранция **бих предложил правното уреждане на особен статут на Европейската комисия в еврозоната като изразител и защитник на интересите на Евросъюза като цяло и на всички негови държави членки, като този статут включва право на глас и отчетност на тази дейност на Комисията пред Европейския парламент.**

Третата задължителна характеристика на новия политически съюз, с мислите на целия Европейски съюз и укрепваща равнопоставеността на всички негови държави членки, би трябвало да бъде **неговото водещо начало за общоевропейската интеграция, включително в усилията за завършване на Икономическия и паричен съюз.** Така не само ще се избегне провалилият се финансово-икономически детерминизъм, но и ще стане реална възможността по-нататъшните реформи на Евросъюза да се обсъждат, приемат и направляват на легитимна основа, осигуряваща устойчивост на европейския проект. В този смисъл не мога да приема тезата в Бялата книга, че „формата ще следва функцията“ /“form will follow function“/, която има проблем с демократичната легитимност и стратегическата насоченост на Европейския съюз.

Убеден съм, че **предложените три задължителни характеристики на новия политически съюз имат особено значение за бъдещото развитие на европейската интеграция. Те не предопределят накъде ще тръгне държавно-политическата интеграция, нито съотношението между континюитет и обновление, но представляват една добра гаранция за единството и стратегическата устойчивост на Европейския съюз в условията на диференцирана интеграция.** Гъвкавата интеграция не може да бъде самоцел – тя трябва да решава или облекчава структурните интеграционни проблеми, излизайки на нови, по-широки хоризонти. Такъв базисен интеграционен проблем е съвместяването на икономическата и социална конвергенция с различните скорости на интеграция и намирането на съзидателен баланс между тях.

Много икономисти и политици, в това число новият френски президент, считат, че без финансов трансферен съюз в рамките на еврозоната ще е невъзможно както конструктивното адресиране на нейните сегашни проблеми, така и успешното завършване на Икономическия и паричен съюз. Този въпрос има важен времеви аспект – **дали такъв трансферен съюз се възприема като начало на реформите или като техен естествен завършек. По мое мнение, второто би било по-логично. Но ако искаме да запазим конвергенцията, трябва да мислим междувремево за алтернативни решения – например, за допълнителното промоциране на трансграничните преки частни инвестиции /не просто свободно движение на капитали!/, включително и чрез развитието на съюз на капиталовите пазари, за които Комисията отдавна настоява. Тези форми на**

съвместно импулсиране на интеграцията и конвергенцията са по-малко рискови от финансовите трансфери, а предвид сегашните обстоятелства те биха били и по-резултатни. **Във всички случаи, обаче, балансирането между конвергенцията и диференцираната интеграция би следвало да бъде приоритет на новия политически съюз.**

В Декларацията от Рим се посочва, че европейският проект ще се развива, съобразявайки се с **принципа на субсидиарност**. До момента е имало обаче редица случаи, при които това става по-скоро декларативно или *ad hoc*. Неговото прилагане трябва да получи максимално възможно правно конкретизиране, което да съставлява незначителна част от новия европейски политически съюз. Или, както твърди Серджо Фабрини: **„Бъдещето на Европа лежи в създаването на суверенен /в някои политики/ съюз от суверенни /в други политики/ държави“** (social.europa.eu – 16.03.2017).

В заключение, ако трябва да използваме сценариите от Бялата книга, бих предпочел комбинация от елементи на Сценарий №3 /“тези, които искат, правят повече“/ с елементи на Сценарий №4 /“правим по-малко, но по-ефикасно“/, оползотворявайки реалните възможности на Сценарий №5 /“правим много повече заедно“/.

Акцентът, следователно, би трябвало да се постави върху реалните възможности в предстоящия 10-годишен период и върху тяхната обвързаност със стратегическите цели за доста по-дългосрочно развитие на европейския проект, приемайки като приоритетна задача развитието на такъв политически съюз, който, освобождавайки се от неолибералната инерция, придържайки се към европейските ценности и в тесен контакт със световния критерий за ефикасност и справедливост, да бъде в състояние да оглави и насочва европейската интеграция в интерес на всички и всяка една от държавите членки на Европейския съюз и на техните граждани.

Горе-изложените тези са изцяло лични и не ангажират официални институции.

Атанас Бугев завършва висшето си образование в Института по международни отношения в Москва 1981 г. Работи в Министерството на външните работи от 1981 г. до настоящия момент и има задгранични мандати в посолствата на България в Мексико, Перу и Испания. Посланик е на Република България в Аржентина, Уругвай и Парагвай в периода 2000-2006 г., като за приноса си за развитието на българо-аржентинските отношения е награден с най-високия аржентински орден „Сан Мартин с голям кръст“. В периода 2007-2010 г. е временно управляващ посолството на Република България в Зимбабве. В периода 1998-2000 г. е секретар по въпросите на външната политика на президента на Република България. Има публикувани книги по въпроси на международните отношения на български, английски и испански езици.

Азербайджан и България на 25: укрепване на стратегическото партньорство

Д-р Наргиз Гурбанова
Посланик на Азербайджан в България

*„България е наш скъп приятел, много близка нам страна.
 И ние много харесваме българския народ“.*
Илхам Алиев, Президент на Република Азербайджан
4 март 2015 г., София

Може да се каже, че 2017 е крайъгълен камък в историята на отношенията между Азербайджан и България, тъй като тази година отбелязваме 25-тата годишнина от установяването на дипломатически отношения между двете страни. След възстановяване на независимостта на държавата Азербайджан на 18 октомври 1991 г., Република България беше една от първите страни, които на 14 януари 1992 г. признаха независимостта, суверенитета и териториалната цялост на нашата страна. Четири месеца по-късно – на 5 юни 1992 г., министрите на външните работи на двете страни подписаха протокол за установяване на дипломатически отношения, като изразиха по този начин желанието и на двете страни да установят приятелски отношения и да развият равноправно и взаимноизгодно сътрудничество в съответствие с принципите и целите на Хартата на ООН, на Заключителния акт от Хелзинки, както и на други документи на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ). И въпреки че и преди това са съществували контакти между народите на Азербайджан и България, подписването на този протокол се превърна в исторически момент, тъй като отбеляза установяването на официални отношения между двете независими държави.

Ако хвърлим поглед назад към историята на азербайджанско-българските отношения през последните 25 години, можем със задоволство да заявим, че всичките тези години са способствали за заздравяване на връзките на приятелството, както и за изграждане на едно истинско, близко партньорство между двете страни. В отношенията между Азербайджан и България винаги е съществувало взаимно доверие и уважение. През тези години между нашите страни винаги е имало взаимноизгодно сътрудничество в редица области на взаимен интерес. Така благодарение на усилията на двамата президенти бе постигнато най-високото равнище на стратегическото партньорство: бяха подписани над 70 двустранни правни документа, които създадоха всеобхватна правна рамка, беше създадена междуправителствена комисия за икономическо сътрудничество, а чрез съответните посолства бе установено дипломатическо присъствие.

Политическият диалог между Азербайджан и България е бил винаги на най-ви-

соко равнище – както на двустранна основа, така и в рамките на отделните международни формати. Първата размяна на президентски посещения между двете страни се състоя на 29-30 юни 1995 г., когато президентът на Република Азербайджан – Гейдар Алиев, пристигна на официално посещение в София по покана на българския президент, Желю Желев. Това посещение постави на здрава основа традицията за добри взаимоотношения между нашите две нации, а подписаното междувременно споразумение за приятелство и сътрудничество препотвърди принципите на международното право като основа на двустранните ни взаимоотношения, сред които: принципите на суверенно равенство, на недопускане на заплаха и неизползване на сила, на териториална цялост на гържавите и неприкосновеност на техните граници, на мирно уреждане на споровете, на ненамеса във вътрешните работи и т.н.

По-нататъшните контакти на най-високо равнище и обмяната на взаимни посещения между президентите Петър Стоянов, Георги Първанов, Росен Плевнелиев и Илхам Алиев, както и между председателите и членовете на двата парламента и министър-председателите на двете страни, включително и на парламентарни групи за приятелство, спомогнаха за открития и конструктивен диалог и затвърдиха искрените отношения между нашите две гържави. Радавахме се също на сътрудничество по най-разнообразни въпроси в рамките на някои международни и регионални организации, включващи ООН с нейните специализирани органи и агенции, ОССЕ, Съвета на Европа, Организацията за черноморско икономическо сътрудничество (ЧИС) и други. Присъединяването на България към ЕС и НАТО внесе нови измерения на сътрудничеството в многостранен формат.

Мога да отбележа с гордост, че от 2015 г. насам нашите отношения достигнаха равнището на стратегическо партньорство. Подписаната на 4 март 2015 г. Съвместна декларация за стратегическо партньорство от президента на Република Азербайджан Илхам Алиев по време на официалното му посещение в София постави началото на нов етап в нашия общ дневен рег за двустранно сътрудничество. Чрез въвеждането на допълнителни насоки за задълбочаване и разширяване на сътрудничеството между нашите две правителства и две общества в областта на споделените интереси – както на двустранна, така и на многостранна основа, тази декларация се съсредоточи върху партньорството, но най-вече в областта на политическия диалог, икономиката и търговията, сигурността и отбраната, науката, образованието и културата. В Съвместната декларация се подчертава също значението на мирното уреждане на конфликта между Армения и Азербайджан в съответствие с принципите и нормите на международното право, както и на съответните резолюции на Съвета за сигурност на ООН въз основа на суверенитета, териториалната цялост и неприкосновеността на границите на съответните гържави.

Първите пет месеца от 2017 г. бяха също забележителни в нашите отношения. А първата, встъпителна среща между президентите Илхам Алиев и Румен Радев се състоя през месец февруари тази година в навечерието на Мюнхенската конференция по сигурността. В началото на май българският вицепрезидент – г-жа Илияна Йотова, пристигна на посещение в Баку в качеството си

на лектор по време на 4-ия Световен форум за межкултурен диалог. А малко по-късно същия месец двамата държавни глави размениха помежду си поздравителни писма по случай 25-годишнината от установяване на дипломатически отношения, в които писма потвърдиха своята решителност да засилят допълнително партньорството между Азербайджан и България.

През последните няколко години двете страни успяха да развият стратегическо партньорство в областта на икономиката, и по-точно – в областта на енергетиката. И Азербайджан, и България работят в тясно сътрудничество за реализирането на широко-машабен проект на стойност от няколко милиарда – „Южният газов коридор“, за който се смята, че би допринесъл значително за подобряване на енергийната сигурност в Европа. По този проект, а така също и по Споразумението за закупуване на газ, подписано на 19 септември 2013 г. в Баку, България ще получава от Азербайджан всяка година по 1 милиард кубически метра природен газ. Освен това, ефективната реализация на „Южния газов коридор“ може да популяризира и потенциалната роля на България като газов хъб на Балканите.

По време на 4-тата среща на Азербайджанско-българската междуправителствена комисия за търговско-икономическо и научно-техническо сътрудничество, която се състоя през месец септември миналата година в Баку, двете страни се споразумяха да предприемат мерки в подкрепа на икономическото сътрудничество. По време на срещата имаше и бизнес форум за засилване на контактите между бизнес-средите, на който бяха подписани документи за сътрудничество между отделните бизнес-структури в двете страни. В същото това време беше подписан и Меморандум за сътрудничество между морските пристанищни власти на двете страни за развиване на сътрудничеството и в областта на транспорта.

Културата и образованието са други ключови елементи от нашето партньорство. През последните години се наблюдава все по-тясно културно и хуманитарно сътрудничество между съответните институции на нашите две страни. А успешната реализация на проекта за възстановяване на архитектурния музей-резерват „Трапезица“ с подкрепата на Гейдар Алиев е още едно доказателство за това. Центърът за азербайджански език и култура към Софийския университет, както и Българският езиков и културен център към Славянския университет в Баку допринасят за създаването на контакти между академичните и научно-изследователски среди в нашите две страни. Доста обнадеждаващо е, че в момента около 50 студенти учат български език в Славянския университет в Баку, който е най-големият и най-старият подобен университет в Южен Кавказ.

Съвместната декларация за стратегическо партньорство предвижда също т. нар. „стратегическия диалог“, който се председателства от двамата министри на външните работи, да се превърне в специален механизъм в рамките на двустранния политически диалог. Ние сме уверени, че тази рамка може да обогати нашия политически диалог, както и да даде нов тласък на ефективното прилагане на Съвместната декларация, което от своя страна би укрепило още повече стратегическите взаимоотношения между Азербайджан и България.

Наскоро започнаха официални преговори в рамките на Споразумението за стратегическо партньорство, което бе представено от страна на Азербайджан на Европейския съюз. И се надяваме, че като стратегически партньор на Азербайджан, България ще изиграе важна роля и ще допринесе за успеха на подобряването на двустранната правна рамка за укрепване на взаимозгодното сътрудничество между Азербайджан и ЕС.

Няма съмнение, че енергетиката ще остане крайъгълен камък в нашето двустранно сътрудничество. Имайки обаче предвид богатия потенциал и на двете страни извън областта на енергетиката, много е важно да се проучат и популяризират възможностите и в някои други области от взаимен интерес.

В този контекст е важно да се подобри транспортната свързаност. Благоприятното географско местоположение и на двете страни, служещи по традиция като мост между Европа и Азия, както и съответните инфраструктурни мрежи, превръщат нашите две страни в неотменна част от международния транспорт и от транзитните коридори, които улесняват движението на търговските потоци в цяла Азия. Резултатното сътрудничество между Азербайджан и България би могло да допринесе в голяма степен и за по-нататъшното развитие на транспортната свързаност между Европа и Азия. Имайки предвид и големия туристически потенциал на двете страни, развитието на сътрудничество в туризма ще бъде важно за насърчаване на търговията и на „обмена“ на хора. Това би могло да допринесе също за установяване на директна въздушна връзка между Азербайджан и България. Селското стопанство, информационните и комуникационни технологии, туризмът и фармацевтичните продукти са едни от останалите обещаващи области, поради което ние работим заедно с нашите български партньори, за да можем да разработим съществуващия и в тези области потенциал.

Ангажирани сме също така с укрепване на взаимодействието между хората чрез увеличаване на обмена в културната, образователната и в някои други хуманитарни области.

Радостно е, че през последните 25 години нашите общества се възприемат помежду си като партньори и приятели. И сме уверени, че с по-нататъшното развитие на политическите ни отношения и взаимозгодното ни сътрудничество в областите от общ интерес, ще продължим да работим в полза на нашите страни и ще допринесем за регионалната стабилност и просперитет.

Д-р Наргиз Гурбанова е назначена за извънреден и пълномощен посланик на Република Азербайджан в Република България на 12 януари 2016 г. и връчва акредитивните си писма на президента Росен Плевнелиев на 24 февруари 2016 г.

Присъединява се към Министерството на външните работи на Азербайджан през 2001 г., като заема различни позиции в Дирекция „Икономическо сътрудничество и развитие“ с прекъсвания от 2001 г. до 2010 г. Като директор на дирекцията отговаря за насърчаването на икономическия дневен ред на Азербайджан в чужбина, за партньорството с глобални и регионални икономически организации, за сътрудничеството с Европейския съюз, както и за укрепване на двустранните икономически връзки и регионалното икономическо сътрудничество. В качество-

то си на заместник-шерпа, допринася за първото по рода участие на Азербайджан като страна гост в работата на Г-20 в рамките на турското председателство през 2015 г.

Д-р Гурбанова също така е работила в Посолството на Азербайджан в Австрия (2004 - 2007) и в Посолството на Азербайджан в САЩ, където заема длъжностите съветник, временно управляващ и заместник-ръководител на мисията (2010 - 2013).

Притежава докторска степен по философски науки от Университета на Виена, Австрия (2009). Академичната ѝ степен включва бакалаврска и магистърска степен по международни отношения от Бакинския гържавен университет, Азербайджан (1997), магистър по международен мениджмънт от Западния университет, Азербайджан (1999). Изучавала е също международен бизнес в Международно бизнес училище Йоншопинг, Швеция (2000) и международно право в Университета на Ница, Франция (1997).

Посланик Н. Гурбанова е наградена с юбилеен медал на Република Азербайджан – „90 годишнината от дипломатическата служба на Република Азербайджан (1919-2009)“.

Официално обръщение на Н.Пр. Майкъл Христидис в рамките на Зимното училище по дипломация*

Дами и господа,

Позволете ми да благодаря на Дипломатическия институт, и най-вече на неговия директор – г-жа Таня Михайлова, както и на Фондация „Ханс Зайдел“, за тяхната покана и за честта да бъда гнес тук с вас. За мен е особена привилегия да се обърна към уважаваната аудитория, състояща се от млади дипломати и колеги, имайки предвид тревожното и несигурно време, в което живеем не само в Югоизточна Европа и Черноморския регион, но така също и в целия свят.

Сега, няколко гуми за изложението, което ще направя пред вас:

- а) Регионалната международна организация, която имам честта да представлявам, е най-старата, а в институционално отношение – и най-зрялата институция, която насърчава преди всичко икономическото сътрудничество – в най-широкия смисъл на гумата – между своите 12 гържави членки, а и извън тях. По време на 25-годишното си съществуване тази организация успя да избегне да се ангажира или да се „забърка“ в каквито и да е проблеми от политическо естество.
- б) Затова възгледите, които ще представя по време на първата част от моето изявление, са строго лични и не отразяват по никакъв начин гледната точка на самата ОЧИС или на която и да е нейна членка.
- в) Във втората част на изложението си ще представя кратка информация за гейността на ОЧИС, за това, което е постигнала по време на първите 25 години от своето съществуване, както и за плановете на тази организация в обозримо бъдеще.

Както вече споменах, ситуацията на глобалната сцена никога досега не е била толкова объркваша, както и обърквана; не беше чак толкова отдавна времето, когато анализът на световните събития изискваше много по-малко усилия – както за тяхното описание, така и за проследяването им; при един „световен ред“, в рамките на който Съединените щати играеха по един както убеждаващ, така и убеден начин, ролята на единствена суперсила, докато в същото това време други велики сили (като Китай и Русия) или регионални такива (като Индия и Бразилия) се опитваха да засилват своето глобално значение, както и сферите си на влияние – където и когато това беше възможно.

Наистина ли сме изправени пред необходимостта от нов „световен ред“

* Обръщение на Посланик Майкъл Христидис, генерален секретар на Постоянния международен секретариат на Организацията за Черноморско икономическо сътрудничество (ОЧИС), направено на 20 март 2017 г. по време на откриването на 12-ото издание на ежегодния международен семинар „Зимно училище по дипломация“, за младши дипломати от страните от Югоизточна Европа, Черноморския регион и ЕС, традиционно организиран от Дипломатическия институт в град Сангански, с подкрепата на Фондация „Ханс Зайдел“. Обръщението е поместено в настоящия брой на сп. „Дипломация“, по повод отбелязването на 25-годишнината от основаването на ОЧИС.

– такъв, какъвто се представя от редица специалисти по международни отношения, академици и политици?

Спокойно можем да твърдим, че наблюдавайки отблизо днешната обръкваща ситуация, както и липсата на какъвто и да е ред, да, ние наистина имаме нужда от нов световен ред – ред, който би бил в състояние да управлява по-добре реалностите и рисковете на днешния ген!

А кои са тези реалности и рискове?

Със сигурност може да се каже, че днес живеем в многополюсен свят, в който единствената реална суперсила вече губи своето влияние, като в същото време тази сила е предизвиквана от някои велики сили, като Китай и Русия, както и от други, по-малки регионални сили. И всички те се стремят да извоюват за себе си много по-значими роли.

Ако хвърлим поглед по-наблизо – у нас, в Европа, можем да кажем, че нашият континент никога не е бил в по-несигурна ситуация. Помислете само: икономическа немощ, безработица, евро-скептицизъм, фрагментация, национализъм, Брекзит, ксенофобия, бежанска криза, бързо изплуващи на повърхността крайно-десни политически партии, изолационизъм и пр.

2017 година е много важна за Европа: миналата седмица в Холандия бяха проведени избори, такива престоят във Франция и Германия – а може би даже и в Италия; с една дума, в четирите „крайъгълни държави“ на Европейския съюз. Резултатите от тези избори ще окажат решително въздействие върху по-нататъшното развитие на събитията на нашия континент. Видяхте как всички бързо разтълкувахме резултатите от изборите в Холандия като победа за Европа. Но достатъчно ли е това тълкуване като причина за някои появили се твърдения, че вятърът в платната на евро-скептицизма вече е отслабнал? И звучим ли самите ние достатъчно убедително, когато, от една страна, поздравяваме като победител една партия, загубила места в парламента, а от друга страна обявяваме спечелилата места в парламента партия за загубила изборите?

Освен това, даже и крайно-десните партии да не могат да вземат властта, те със сигурност ще продължат да оказват влияние върху политиката на партиите, които са на власт. Съвсем наскоро станахме свидетели на това. Което би могло да означава повече евро-скептицизъм, консолидиране на отделните групи в рамките на ЕС, повече регионален дневен ред и пр. А може би и повече референдуми за излизане от ЕС! Някои анализатори даже стигнаха готам, че да предскажат 2017 като година, която би приближила възможното разпадане на ЕС – поне такъв, какъвто го познаваме днес.

Човек остава с впечатлението, че старото разделение на Европа (а и на света) между „Изтока“ и „Запада“ придобива днес ново значение, като поставя на преден план Югоизточна Европа и Черноморския регион: и на мен ми се струва, че единствената разлика с миналото е преместването на изток на допирната линия (или линията на конфронтация) между двете страни на Европа, която всъщност вече е стигнала до Черноморското крайбрежие. И не случайно има анализатори, които твърдят, че навлизаме в нов период на „Студената война“ (която смятахме за приключена отдавна) донякъде със същите протагонисти,

но с различен баланс на силите.

Ако се концентрираме върху нашия, широкия Черноморски регион, трябва със съжаление да кажем, че днес той се е превърнал във „фокусна точка“ на напрежение и конфликти – с много слаби очаквания за поне лъч надежда за някакъв компромис или разведряване в обозримо бъдеще.

Ако погледнем последното развитие на събитията в Балтийския, а и в по-широкия Черноморски регион, увеличаването на въоръженията и засилването на военните способности и на двете страни на фона на продължаващото неразбираемство и нестихващите фобии между съответните държави не предвещава в близко бъдеще нищо добро. Същото се отнася и до така наречените Западни Балкани, по отношение на които някои европейски и натовски лидери твърдят, че „крехката ситуация“ в този регион се дължи на „външни предизвикателства“.

Да вземем предвид и НАТО: след разпадането на Съветския съюз в продължение на десетилетия Алиансът правеше опити да дефинира нова причина за своето съществуване, както и своя нова мисия, но почти безуспешно. И както обича да казва Джордж Фрийдман: *„НАТО се е превърнала в „алианс на навика“.* *И тъй като отдавна няма ясна цел, когато някой от членовете на този алианс – например Съединените щати – се замеси във война, участието става въз основа на избор; такова участие може да се окаже на широка основа, но от военна гледна точка то просто е незначително“.* Затова за мнозина първоначалното изказване на президента Тръмп по отношение на НАТО, че тази организация е вече „остаряла“, прозвуча доста близко до реалността. Наистина ли днес сме свидетели на прераждането на нова мисия на НАТО – най-вече в Балтийския и Черноморския регион? Със сигурност това изглежда така! А след последното посещение на канцлера Меркел във Вашингтон изглежда също, че европейските партньори на Алианса ще поемат на плещите си огромно бреме – що се отнася до защитата на Стария континент от това, което мнозина на Запад възприемат като нарастваща военна заплаха от Изток.

Сега две думи за Съединените щати, тъй като, както изглежда, новата ера на Тръмп ще въведе коренно различни взаимоотношения между еднинствената суперсила и нейните европейски съюзници.

Освен непредсказуемостта на новия президент на Съединените щати, няма съмнение, че САЩ вече изглеждат уморени от своята роля! След атенатите от 11 септември 2001 г. Съединените щати се ангажираха с твърде много войни в Близкия изток (Ирак и Афганистан), които бяха широко-машабно поглочени под въпрос от много американци. Така нареченият „среден американец“, който е далеч от бляскавите интелектуалци в Ню Йорк и Калифорния, би желал да се съсредоточи върху проблемите в собствената си страна и „да ги оправи“ (това е нещо като общонародно движение в САЩ, което неочаквано доведе на власт президента Тръмп и което „мейнстрийм“ медиите не успяха нито да усетят, нито да изследват, а още по-малко – да информират обществеността по този въпрос.)

Интерпретирайки „средния американец“, президентът Тръмп заяви открито: *„Ние воюваме на места, където не трябва да правим това“.* Между другото тази

тенденция на „отгръпване“ не започна нито с Тръмп, нито гаже с президента Обама, който успя да запази Съединените щати извън рамките на сирийското тресавище, „*позволявайки по такъв начин на Русия да покаже своите мускули в Източното Средиземноморие*“ – нещо, което се твърди от редица критици на външната политика на Обама.

И въпреки това, в същото време мотото на президента Тръмп е: „*Да направим Америка отново велика*“.

Така че, съвсем естествено въпросът остава следният: възможно ли е единствената суперсила да стане още по-велика, именно като се оттегли от световните дела? Навремето президентът У. Уилсън беше казал: „*Дали ви харесва или не, американците са участници в живота на света*“.

Естествено оттук нататък предстои да видим как системата на Съединените щати и различните вземащи решения центрове ще могат да се справят с неконвенционалната политика на президента Тръмп. А може и да се окаже, че неговата ексцентричност, неговото „*ежедневно реалити шоу в Белия дом*“, както и неговата лавина от „туитове“, ще останат ограничени само на повърхността – в смисъл на езикова формулировка и/или поведение, без да засегнат същността на добре известната политика на Съединените щати. Всичко това обаче предстои да видим в бъдеще!

Основният въпрос – най-вече в рамките на нашата дискусия – остава следният: как президентът Тръмп ще окаже влияние върху взаимоотношенията САЩ-Русия (и САЩ-Китай), имайки предвид ясно доловимите сходства в характерите – най-вече между него и президента Путин.

Мнозина смятат, че Съединените щати ще продължат да парират всеки напън от страна на Русия да разшири своето влияние на Запад, така че при съствието на НАТО в разположените по границите с Русия европейски страни ще продължи, и то най-вероятно в много по-големи размери. От друга страна, Вашингтон, начело с президента Тръмп, би могъл да покаже и малко по-гъвкаво отношение спрямо санкциите – гаже и при тълкуването на Протоколите от Минск – най-вече ако Русия и САЩ успеят да се споразумеят поне донякъде за Сирия, както и за войната срещу ИДИЛ. Редица анализатори вярват в едно първоначално подобрене – или поне в усещане за подобрене – на отношенията между САЩ и Русия, но явно още е прекалено рано, за да можем да твърдим това със сигурност.

А наистина ли това е така? Всъщност някои специалисти смятат, че в Москва вече се усещат все по-голяма нервност и обърканост за това, какъв да бъде подходът към новия непредсказуем президент на Съединените щати, Доналд Тръмп. Фактът, че последният предложи увеличение от 58 милиарда щатски долара в бюджета за отбрана, което заедно с обещаното подобно увеличение в бюджетите на европейските държави членки на НАТО, както и неотдавнашните уверения от страна на най-висшата администрация на президента Тръмп за непоклатимата ангажираност на Вашингтон към Алианса, няма как да не предизвикат несигурност и тревога в Русия.

И въпреки това, гаже едно усещане за подобрене на взаимоотношенията между САЩ и Русия, независимо от това колко кратко може да се окаже то, ще

помогне на останалите страни от Източна Европа да развият отношенията си с Москва, като така окажат и положително въздействие върху цялостната атмосфера в широкия Черноморски регион.

Разсъждавайки за Югоизточна Европа и Черноморския регион, обаче, би трябвало да споменем и Китай, предвид упоритите усилия на тази страна миналата година да инвестира, както и да си осигури присъствие на европейската сцена, най-вече чрез проекта си „Един пояс – един път“ (*известен още като „Новият път на коприната“ – бел.пр.*). Целта на този проект е да се създаде гъста мрежа на свързаност между Китай и Европа, която да минава през Централна Азия, Близкия изток, Турция, Балканите и пр.

Тази мрежа на свързаност ще може да отвори икономиките на централно-азиатските страни, които нямат излаз на море, ще стимулира обмена на стоки и услуги между Европа и Азия и ще даде тласък както на туризма, така и на културния обмен. А Черноморският регион се намира точно по средата на проекта „Един пояс – един път“.

В заключение бих искал да споделя своето убеждение, че при днешните обстоятелства, както и ако събитията продължат да се развиват така, както съм посочил по-горе, Черноморският регион ще остане със сигурност „фокусна точка“ на търкания и конфликти; и въпреки това, ако нашият подход към регионалните проблеми се промени и стане по-позитивен, този регион може да се превърне във важен фактор за преодоляването на съществуващите огромни различия. Черноморският регион може да се окаже потенциален ключов „интерфейс“ за динамичното и всеобхватно взаимодействие между Европа и Азия.

Естествено, пред всичко това има и една изключително важна пречка: това е общата среда на сигурност в региона, която се оформя и се влияе от съществуващите в момента регионални и двустранни конфликти.

Дали ще продължим да изграждаме военни арсенали в нашия регион или ще станем свидетели на едно по-добро разбиране на общата загриженост за сигурност? И ще се опитаме ли да формулираме един по-широк „пейзаж на сигурността“, който би позволил едно по-всеобхватно и по-задълбочено икономическо сътрудничество между отделните държави?

При цялата несигурност на събитията около нас, аз не мога да дам отговор на този въпрос, но със сигурност вторият вариант е пътят, който трябва да следваме!

А сега няколко думи за регионалната международна организация, която имам честта да представявам:

Организацията за Черноморско икономическо сътрудничество се стреми да оказва положително влияние върху положението, насърчавайки икономическото сътрудничество между своите членове. Или с други думи, тя подхожда към проблема със сигурността от гледна точка на установяването на диалог и разбирателство в областта на ежедневните икономически проблеми, които касаят правителствата и хората, засягайки по такъв начин икономическото измерение на сигурността. Другите две измерения са политическото и военното.

Бих искал да отбележа, че държавите членки на ОЧИС – някои от които даже не поддържат помежду си икономически отношения или имат сериозни

двустранни проблеми, представляват нехомогенна група с различна история, различно ниво на развитие, както и различни политически и икономически приоритети. Това „разнообразие“ доведе до въвеждането на сложни и времеемки механизми, чиято цел е да осигуряват „предпазни клапани“ за всички, създавайки така понякога впечатлението, че самата организация е неефективна.

Някои анализатори твърдят, че Организацията не е успяла да изпълни целите и задачите на своите бащи основатели и че не е успяла да развие „регионализъм“ в този район, поради което трябва да преустанови съществуването си такава, каквато е днес.

Аз съм изцяло против това мнение: естествено, двустранните проблеми между нашите гържави членки, някои от които са доста сериозни, наистина хвърлят сянка върху ефективността на действията и усилията на ОЧИС.

И въпреки това, в продължение на 25 години тази организация се оказва последователен и полезен инструмент на това сътрудничество, и то в редица сектори. Ние въведохме **култура на диалога** между нашите гържави членки и създадохме редица **мрежи на сътрудничество** в отделните сектори. Всяка година свикваме многобройни срещи, на които обсъждаме и популяризираме проекти от общ интерес. Организирахме също десетки събития, насърчаващи съвместното или общо справяне с различни ситуации и въвеждащи общ подход към безбройните проблеми. Донякъде, а и ако нашите гържави членки пожелаят това, ние вече функционираме като първоначален **механизъм за изграждане на доверие**. Това беше, а и все още е **добавената стойност** на нашата организация.

Затова очевидният и единствен отговор на основния въпрос – дали ситуацията в Черноморския регион би се подобрила без съществуването на ОЧИС, е естествено НЕ!

Искрено се надявам предстоящата среща на най-високо равнище на ОЧИС, която ще се проведе в Истанбул като кулминация на отбелязването на 25-годишнината на нашата организация, да може да обедини нашите усилия за превръщането на Черноморския регион в конструктивен фактор за стабилност и развитие.

Благодаря за вниманието.

Нови характеристики на сътрудничеството 16+1 през 2016 г.

Ма Джунчъ

Резюме: 2016 година е важна за сътрудничеството 16+1. А посещенията на китайския президент Си и неговото участие в срещата на най-високо равнище в Рига обогатиха това сътрудничество. Двустранното сътрудничество между Китай и страните от Централна и Източна Европа се съчетава с инициативата „Един пояс, един път“, тъй като определя ролята на някои от тези страни в тази инициатива, а многостранното сътрудничество в нейните рамки служи на повече от една цел. Освен това балтийските страни се активизираха доста повече, отколкото преди. А междуременно и връзката между „16+1“ и „Един пояс, един път“ стана по-ясна. Въз основа на тези характеристики могат да бъдат определени две бъдещи посоки на развитие: едната е съчетаване на двустранните и многостранните отношения в рамките на „Един пояс, един път“, а другата – комбиниране на „16+1“ и „Един пояс, един път“.

Изминаха пет години, откакто бившият китайски министър-председател Уън Дзябао предложи инициативата за сътрудничество между Китай и страните от Централна и Източна Европа (наричано за по-кратко „сътрудничество 1+16“). През това време имаше чести взаимни посещения на най-високо равнище между Китай и тези страни, които популяризираха постиженията и в някои други области, като например „от хората за хората“, икономиката и инвестициите. Междуременно Китай и страните от Централна и Източна Европа разшириха областите на своето сътрудничество, като в същото време го и задълбочиха. Освен това се разнообразиха и органите, участващи в това сътрудничество. Най-значителен тласък обаче получи сътрудничеството 1+16, когато през 2016 г. китайският президент Си Дзинпин обяви инициативата „Един пояс, един път“ и направи няколко посещения в региона на Централна и Източна Европа (ЦИЕ). Това показва, че сътрудничеството 16+1 вече има допълнителен „мотор“, който трябва само да бъде задвижен, както и че страните от Централна и Източна Европа вече разполагат с нова платформа за обмен с Китай, най-вече в областта на политиките.

2016 г. беше важна за Китай и в областта на развитието на китайските взаимоотношения с Европа и ЕС – в пълен синхрон с тенденцията от края на 2015 г., когато китайският външен министър Ван И посети Полша, Чехия и България, а хърватският президент Китарович бе на посещение в Китай. През същата тази година 18-тата среща на най-високо равнище между Китай и Европейския съюз, посещението на президента Си в Швейцария и участието му в Световния икономически форум, както и посещенията на гръцкия министър-председател Ципрас и на германския президент Гаук в Китай – всичко това са доказателства за поставяния от Китай акцент върху ЕС и Европа. И на фона

на всичко това, през 2016 г. страните от Централна и Източна Европа бяха също в светлината на прожекторите. Тази година се оказа най-наситената в историята на китайския лидер с посещения в този регион. Това спомогна за засилване на двустранните отношения и задълбочаване на сътрудничеството 16+1 в рамките на инициативата „Един пояс, един път“. През месец ноември същата година се състоя и 5-ата среща на най-високо равнище между Китай и страните от Централна и Източна Европа в Рига, което бе показателно, че балтийските страни вече навлизат сериозно в хоризонта на сътрудничеството 1+16, въпреки че този регион е бил неразделна част от това сътрудничество от самото начало.

На фона на всичко това тази статия ще се съсредоточи върху последните събития в рамките на сътрудничеството 1+16, както и върху новите черти на това сътрудничество, които се появиха през 2016 г. Накрая ще бъдат посочени двете посоки в бъдещото развитие на „16+1“.

I. Нов контекст на двустранните отношения в рамките на инициативата „Един пояс, един път“

Както вече бе споменато, през 2016 г. регионът на Централна и Източна Европа беше звездата на китайската дипломация на европейския континент. Китайският президент и китайският министър-председател посещаваха един след друг страните от трите под-региона: Балтийския регион, Югоизточна Европа и Централна Европа. И въпреки че двустранните отношения между Китай и 16те страни се развиваха и преди 2016 г., те бяха ограничени единствено до двустранно или многостранно прагматично сътрудничество. Авторът смята, че посещението на президента Си в Сърбия, Полша и Чехия беше само на двустранна основа, въпреки че бе също и символна ролята на тези страни, както и на самия регион, в контекста на инициативата „Един пояс, един път“. Тези посещения ангажираха въпросните страни към цялостната китайска стратегия. Всички тези фактори не само насърчиха страните от Централна и Източна Европа да си сътрудничат по-активно с Китай, но обогатиха и самото двустранно сътрудничество. В следващата част на тази статия ще покажем как тези три страни бяха поставени в контекста на инициативата „Един пояс, един път“.

На 28 март 2016 г. президентът Си бе на официално посещение в Чешката република. Това бе първото посещение на китайски президент в тази страна от 67 години насам, от самото установяване на двустранните отношения. По време на визитата двете страни подписаха редица споразумения за сътрудничество в областта на икономиката и търговията, инфраструктурата, финансите, здравеопазването, авиацията, науката и технологиите и културата.

Що се отнася до Чешката република и инициативата „Един пояс, един път“, в декларацията, подписаната по време на китайско-чешката икономическа кръгла маса, бе потвърдено, че предложената от Китай инициатива е в съответствие с темите на нашето време, или по-конкретно – мир, развитие, сътрудничество и взаимна изгода. Чехия е важна страна в рамките на

икономическия пояс „Пътят на коприната“, което предоставя и на двете страни големи възможности за развитие. По тази причина те трябва да проучат всички нововъведения в рамките на икономическото и търговското сътрудничество и на бизнес моделите, да укрепят своето сътрудничество в областта на финансите, интернет икономиката, новите енергийни източници и туризма, да оказват подкрепа на предприятия и от двете страни при съвместното изграждане на индустриални и научно-технологични паркове, както и да създадат нови центрове на растежа за икономическо и търговско развитие. Ние трябва да „пуснем в ход“ нашите сравнителни предимства, да участваме в международното сътрудничество в областта на производствения капацитет, както и да реализираме на практика ефективната синергия на двете стратегии – „Произведено в Китай 2025“ и „Чешка промишленост 4.0“.¹

По отношение на сътрудничеството 16+1, двамата президенти смятат, че сътрудничеството между Китай и страните от ЦИЕ, както и всеобхватното стратегическо партньорство между Китай и ЕС се допълват взаимно, което би им помогнало да се придържат към духа на взаимното уважение, взаимопомощта и взаимната изгода, да задълбочават взаимовръзката между своите интереси, както и да работят усилено за цялостно свързване на сътрудничеството между Китай и страните от ЦИЕ с инициативата „Един пояс, един път“. А всичко това би насърчило свързаността и сътрудничеството между Китай и ЕС и би допринесло за евразийската свързаност.²

В статия, публикувана в чешки вестник, *Си Дзинпин* посочва, че ние трябва да засилим регионалното сътрудничество, като приведем в действие ролята на многостранните платформи. Чешката република подкрепя активно и участва в сътрудничеството между Китай и страните от ЦИЕ и демонстрира също своята важна роля, като застава начело на сътрудничеството в здравеопазването и на под-регионално равнище. Надяваме се да продължим да работим с Чешката република, както и с други страни от Централна и Източна Европа, за да можем да превърнем „16+1“ в образцова рамка за регионално сътрудничество. Въз основа на нашето непоклатимо приятелство, политическа воля и обществена подкрепа Китай и страните от ЦИЕ успяхме да създадем сътрудничеството „16+1“, което от самото си начало бележи значителен напредък. Въз основа на принципите на взаимно уважение, взаимна изгода, всеобхватност и откритост през последните четири години Китай и страните от ЦИЕ успяхме да създадем нови механизми и платформи на сътрудничество. А благодарение на тези усилия това сътрудничество вече навлиза в етап на зрялост и започва да дава своите първи плодове. Нашето сътрудничество в рамките на инициативата „Един пояс, един път“, както и усилията ни да укрепим синергията между стратегиите за развитие на Китай и ЕС ще дадат още по-силен тласък на сътрудничеството „16+1“ и ще развият допълнително неговия потенциал.³

На 17 юни 2016 г. президентът Си посети отново региона на Централна

1 <http://mumbai.china-consulate.org/eng/zgyw/t1352444.htm>

2 http://news.xinhuanet.com/english/2016-03/30/c_135234520.htm

3 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1351157.shtml

и Източна Европа, като този път посещението му се ограничи до Сърбия и Полша. Тези две сравнително големи за този регион страни имат по-голямо политическо влияние и икономически способности в Централна и Югоизточна Европа, като и двете изграят ключова роля както в сътрудничеството 1+16, така и в инициативата „Един пояс, един път“ в Европа.

По време на срещата със сръбския премиер Александър Вучич Си заяви, че двете страни ще трябва да ускорият интегрирането на инициативата „Един пояс, един път“ със сръбската Национална стратегия за развитие.⁴ Освен това двете страни се споразумяха да се съсредоточат върху ключовите области на сътрудничество, да разширят водещите съвместни проекти, да превърнат изграждането на инфраструктурата в приоритетна насока, сътрудничеството в областта на производствените мощности – в ключова област, а сътрудничеството в селското стопанство – в основен момент в рамките на двустранното практическо сътрудничество, като последното бъде насърчено да се развива на по-високо равнище, в по-голяма дълбочина и в по-голям брой области, за да може да бележи постижения, както в смисъл на качество, така и на ползи. Двете страни се споразумяха също да придвижат заедно напред изграждането на „Един пояс, един път“, да засилят интеграцията на сръбската Национална стратегия за развитие с изграждането на „Един пояс, един път“, заедно със сътрудничеството между Китай и страните от ЦИЕ, както и да изработят конкретни програми за съвместното изграждане на „Един пояс, един път“.⁵

Що се отнася до „16+1“ и Сърбия, президентът Си смята, че Китай ще споделя плодовете от своето развитие и възможностите си със Сърбия, че ще работи с тази страна за проучване и по-пълно сближаване на нашите стратегии за развитие чрез предложение за разширяване на нашите сходни интереси, че ще увеличи търговията и инвестициите – предимно в контекста на инициативата „Един пояс, един път“ и сътрудничеството между Китай и страните от ЦИЕ, че ще използва по-пълно потенциала на сътрудничеството и ще улесни по-широко сътрудничество в областта на основните проекти, за да превърне сътрудничеството между Китай и Сърбия в ярък пример за сътрудничеството на Китай със страните от ЦИЕ и осигури реални облаги и за двата народа.⁶ Президентът Си каза също, че сътрудничеството между Китай и ЦИЕ се развива бързо и че вече е навлязло в стадий, в който се берат плодовете, като се обърна и към двете страни да превърнат района на Централна и Източна Европа в приоритетна област в рамките на партньорството между Китай и Европа. Китай е готов да работи със Сърбия, за да бъде насърчено гладкото развитие на сътрудничеството между страната ни и ЦИЕ на по-високо равнище.⁷ В друга част от съвместното изявление се казва също, че двете страни са поели ангажимент да продължат съвместните си усилия за пускане в срок на ж.п. линията между Унгария и Сърбия, както и да работят с останалите страни от ЦИЕ по

4 http://news.xinhuanet.com/english/2016-06/18/c_135447587.htm

5 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpdsrwyblwbkzstjxgfsfwbcbxshzccygsishdschy/t1373837.shtml

6 http://news.xinhuanet.com/english/2016-06/16/c_135442549.htm

7 http://news.xinhuanet.com/english/2016-06/18/c_135447587.htm

основните регионални проекти за свързаност.⁸ В допълнение към железопътния проект, в това изявление са споменати също речният транспорт на Балканиите, както и инициативата за свързаност „Трите морета“.⁹

На 19 юни 2016 г. президентът Си посети Полша. По време на срещата му с президента Дуга двете страни се споразумяха да засилят интеграцията между своите стратегии за развитие, както и да създадат „общност на споделени интереси“, имайки предвид взаимните ползи и печелившите резултати и за двете страни. Двете страни трябва да насърчават изграждането на „Един пояс, един път“, както и да обявят достатъчно рано големи съвместни проекти с достатъчно примери за значими резултати в краткосрочен план. Те ще придвижат напред сътрудничеството в областта на свързаността и производствения капацитет между Китай и Полша и ще разширят областите на своето сътрудничество, както и резултатите за двете държави. Ще трябва да насърчават своите компании да увеличат взаимните си инвестиции и да разширят сътрудничеството си в областта на селското стопанство, финансите, телекомуникациите, опазването на околната среда, високите технологии, авиацията и новите енергийни източници.¹⁰ По груг повод Си предложи да положим съгласувани усилия за превръщане на сътрудничеството между Китай и Полша в модел за сътрудничество в рамките на инициативата „Един пояс, един път“, което от своя страна да „дръпне напред“ цялото регионално сътрудничество. Той смята също, че двете страни трябва да си подагат ръка, да си сътрудничат искрено, както и да поддържат духа на „Пътя на коприната“, като създадат по такъв начин достатъчно рано общност от споделени интереси, споделена отговорност и споделена съдба, за да могат да изградят заедно и да се радват на светло бъдеще.¹¹

Във връзка с „16+1“ и Полша, двете страни се споразумяха да интегрират сътрудничеството между Китай и страните от ЦИЕ с основните инициативи на Европейския съюз, да насърчават развитието на всеобхватно стратегическо партньорство между Китай и ЕС, да подкрепят и изпълняват в пълния му вид Стратегическия дневен ред за сътрудничество между Китай и ЕС 2020, както и да дадат тласък на изграждането на четири големи партньорства между Китай и ЕС в областта на мира, растежа, реформите и цивилизацията.¹² Президентът Си обяви също, че двете страни трябва да си сътрудничат отблизо за насърчаване на все по-тясно интегриране на сътрудничеството между Китай и страните от ЦИЕ с изграждането на „Един пояс, един път“, за да може да бъде постигнато дългосрочно сътрудничество между Китай и тези страни в практически план.¹³ В съвместното изявление има също ясна договореност, че сътрудничеството във формат 1+16 ще насърчава ефективно практическото сътрудничество и обмен на специалисти, както и че ще се превърне във важна платформа за задълбочаване на взаимоотношенията между Китай и страните

8 http://news.xinhuanet.com/english/2016-06/18/c_135447513.htm

9 <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cgmu/chn/gnxw/t1373365.htm>

10 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpdsrwyblwzwbkstjxgswfbcxshzccygyshdschy/t1374284.shtml

11 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpdsrwyblwzwbkstjxgswfbcxshzccygyshdschy/t1374596.shtml

12 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpdsrwyblwzwbkstjxgswfbcxshzccygyshdschy/t1374284.shtml

13 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpdsrwyblwzwbkstjxgswfbcxshzccygyshdschy/t1374596.shtml

от Централна и Източна Европа.¹⁴

От тези три посещения в страни от ЦИЕ, както и от съвместните изявления и изявленията на президента Си можем да видим, че самият президент направи ясни коментари относно ролята на тези страни в инициативата „Един пояс, един път“, както и да забележим тенденциите в бъдещите двустранни отношения. Сред тях има няколко момента, които не са се появявали никога преди това, както и някои нови характеристики. Много е възможно това да бъдат новите принципи на китайската външна политика спрямо региона на Централна и Източна Европа – както в контекста на сътрудничеството 1+16, така и на инициативата „Един пояс, един път“.

Първо, говорейки за инициативата „Един пояс, един път“ и страните от Централна и Източна Европа, връзката между националната стратегия за развитие на тези страни и въпросната инициатива се използва като обичаен практически инструмент и политически курс. Тази връзка е била предлагана нееднократно от различни китайски лидери. През 2016 г. обаче в региона на ЦИЕ тази връзка има вече доста по-ясен образ. Самият Си повдигна този въпрос по време и на трите си посещения – например във връзка със стратегията „Произведено в Китай 2025“, със стратегията „Чешка промишленост 4.0“, както и с полската стратегия за развитие. Той разясни също различните посоки и в трите страни. Китай и Сърбия изграждат инфраструктура като приоритетна посока в рамките на сътрудничеството в областта на производствените мощности като ключова област. А Полша, която има важно географско местоположение, би трябвало да помогне при насърчаването на регионалната свързаност. Става ясно, че този вид връзка между националната стратегия за развитие и инициативата „Един пояс, един път“ не е ограничена единствено до двустранното сътрудничество или до самата стратегия, а е разширена в опита да се окаже по-силно въздействие върху самия регион.

Второ, за пръв път въпросът за дефиницията на „общност“ бе повдигнат в региона на Централна и Източна Европа. Този термин бе използван там по време на Форума „Пътят на коприната“, както и на Китайско-полския форум за регионално сътрудничество и бизнес. Както казахме вече, Си заяви, че двете страни ще създадат „общност от споделени интереси, споделена отговорност и споделена съдба“ в региона на Централна и Източна Европа.¹⁵ Всъщност президентът Си е използвал и преди това термина „общност“ в някои азиатски и южно-американски страни, но никога в този регион. Което означава, че за китайското правителство страните от Централна и Източна Европа вече имат гостатъчно тежест в китайската външна политика, както и гостатъчен потенциал, за да могат да станат част от тази общност. За самите страни от ЦИЕ това беше добра новина, тъй като, когато по-рано Китай ги беше свързвал по някакъв начин с „Един пояс, един път“, те не бяха разбрали нито основната цел на Китай в този регион, нито инструментите, които биха могли да използват, за да се включат по-сериозно в тази инициатива. Затова

14 http://news.xinhuanet.com/world/2016-06/20/c_1119079041.htm. Тази част е преведена от автора на тази статия, поради което не е представена във версията с официалния превод.

15 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1374596.shtml

терминът „общност“ пояснява същността на нещата, тъй като има много по-дълбоко значение от практическото сътрудничество в търговията или инвестициите. Една общност от споделени интереси, споделена отговорност и споделена съгба означава, че Китай е готов да си сътрудничи със страните от ЦИЕ не само в областта на инвестициите или търговията, но така също и от гледна точка на глобалната верига от ценности, на промените в климата и т.н., което би свързало двете страни по-цялостно и по-тясно. Така че, в този нов контекст, Китай прикани страните от Централна и Източна Европа да имат по-широк, международен хоризонт и да се свържат на по-широка основа с Китай в нещо, което ние наричаме „общност“. Това е целта на Китай, но така също и инструмент за страните от ЦИЕ да участват в сътрудничеството с тази страна.

Трето, водещата роля на Полша и Сърбия е очертана ясно, а на хоризонта се появи и Чехия. Още в началото – при създаването на „16+1“, имаше спорни въпроси за това, кой би трябвало и кой може да послужи за пример на останалите страни от ЦИЕ, или на трите под-региона, и кой може да стане лидер на това сътрудничество. Първият избор беше Полша, но Полша не изяви желание за това. Има обаче един факт, който не може да бъде пренебрегнат, и това е позицията на Полша в Европа и в Европейския съюз, както и гласът на тази страна като голяма сила. И точно затова Си предложи на Полша нещо друго: двете страни, т.е. Китай и Полша, „да положат съвместни усилия, за да превърнат сътрудничеството помежду си в модел за сътрудничество в рамките на „Един пояс, един път“, който модел да задвижи напред цялото регионално сътрудничество.“ От друга страна, по това време Сърбия имаше редица съвместни инфраструктурни проекти с Китай, а и винаги бе желала да играе централна и водеща роля в рамките на „16+1“, но влиянието на тази страна в Европа беше много по-малко от това на Полша. Затова бе взето решение „Китай и Сърбия да разработят потенциала на сътрудничеството, улеснявайки по такъв начин сътрудничеството в областта на големите проекти, за да може самото сътрудничество между Китай и Сърбия да се превърне в ярък пример за сътрудничество между Китай и страните от Централна и Източна Европа.“ Що се отнася до Чехия, по исторически причини, както и заради последните промени в тази страна, Китай установи сътрудничество и с нея. А официалното изявление бе, че Китай „се надява да работи заедно с Чешката република и останалите страни от ЦИЕ, за да превърне „16+1“ във водеща рамка за регионално сътрудничество“, а Чехия остава важна страна в рамките на икономическия пояс „Пътят на коприната“.

Четвърто, двустранните отношения са все още важни за взаимоотношенията между Китай и ЕС, но с различен акцент. Както винаги, китайските взаимоотношения със страните от Централна и Източна Европа представляват органична част от взаимоотношенията на тази страна с Европейския съюз (при страните, които на се членки на ЕС, тези взаимоотношения също спомагат) и затова трябва да бъдат насърчавани като допълнителен фактор за взаимоотношенията между Китай и ЕС. Така гласи здравият разум, а това също е и предпоставка за взаимоотношенията между

Китай и всяка отделна страна от Централна и Източна Европа. По време на визитите на президента Си, когато той говореше за „16+1“ или за двустранните отношения, винаги наоколо витаеше и елементът „взаимоотношенията между Китай и ЕС“. При тази широка предпоставка обаче, всяка страна има своите интереси и приоритети относно Китай, което придава и целия колорит на самото сътрудничество 1+16, както и на взаимоотношенията между Китай и ЕС. Поради географското си местоположение, например, Сърбия е доста важна страна, тъй като е последната гържава на границата с ЕС. И точно по тази причина в Сърбия има толкова много инфраструктурни проекти, като железницата и другу.

II. Разширяване на многостранните отношения, свързани с инициативата „Един пояс, един път“

През ноември 2016 г. министър-председателят Ли Къцян участва в 5тата среща на най-високо равнище между Китай и страните от ЦИЕ. На тази среща, освен 17те лидери на тези страни, присъстваха като наблюдатели Европейският съюз, Австрия, Швейцария, Гърция, Беларус и Европейската банка за възстановяване и развитие. Основен акцент на тази среща беше изясняването на някои досегашни ключови области на сътрудничество и развиването на нови такива. Но основната, най-привлекателната и най-проникновената част включваше следните 5 предложения, направени от страна на Ли, за разширяване на прагматичното сътрудничество между Китай и страните от Централна и Източна Европа:

1. Разширяване на двупосочната търговия и създаване на привлекателна инвестиционна среда, заедно с въвеждане на нови и подобряване на съществуващите митнически и „карантинни“ координационни механизми. Министър-председателят призова също за развиване на трансграничната електронна търговия, обещавайки, че Китай ще внася от страните от ЦИЕ качествени селскостопански и промишлени продукти, и настоявайки в същото време за по-лесен достъп на китайската продукция и на китайските предприятия до пазарите в Централна и Източна Европа;

2. С цел осигуряване на по-голяма свързаност, заяви Ли, Китай насърчава способните китайски предприятия да участват, под различна форма, в изграждането на инфраструктура в страните от Централна и Източна Европа. Той добави, че Китай е за по-бързото завършване на ж.п. линията между Унгария и Сърбия и на Експресната линия „земя-море“ между Китай и Европа, както и че страната подкрепя също изграждането на транспортните канали „Азия-Европа“ чрез увеличаване броя на влаковете между Китай и Европа и създаване на повече логистични центрове в страните от Централна и Източна Европа.

3. Осъществяване на засилено сътрудничество в областта на производствения капацитет. Заедно със страните от Централна и Източна Европа, Китай би желал да изгражда индустриални и технологични паркове. Страната разполага с производствен капацитет, както и с превъзходно рентабилно оборудване, докато страните от ЦИЕ би трябвало да ускорят своята индустриализация,

тъй като пък развитите западни гържави разполагат с модерни технологии, управленски знания и опит. Съчетаването на предимствата на тези три страни би довело до редица печеливши резултати за всички.

4. В областта на финансовото сътрудничество ще бъде създадена финансова холдингова компания 16+1, която да оказва подкрепа най-вече при закупуването на китайско оборудване и на китайски продукти за целите на общите проекти за свързаност и производствен капацитет в рамките на „16+1“.

5. Проучване и използване на потенциала за сътрудничество в областта на туризма. Всички страни трябва да облекчат своята визова политика, да опростят граничните си процедури за влизане и да въведат повече директни полети. Китай се надява, че до пет години броят на туристите между Китай и страните от ЦИЕ ще се удвои.¹⁶

От изложеното по-горе става ясно, че днес сътрудничеството 1+16 не се свежда вече само до традиционната търговия и инвестиции. Всички страни започват да осъзнават, че за да могат да насърчават стария вид сътрудничество, трябва да предприемат стъпки в свързаните с него области, например в областта на логистичните канали. Най-интересното от всичко обаче е, че тези свързани области се превръщат в области на сътрудничество, чието значение вече е равно на това на традиционната търговия и инвестиции. През последните няколко години, например, от китайска страна някои общини полагат усилия за построяването на междуконтинентални ж.п. линии, като например линията „Ю, Синдзян и Европа“ с комбиниран транспорт. А от европейска страна Китай и неговите партньори се опитват да изграждат логистични центрове и ж.п. линии, или да инвестират в пристанища. Министър-председателят Ли смята, че Унгария и Латвия ще се превърнат във важни центрове за китайските стоки. Кое то пък за Китай означава огромни инвестиции. Всичко това показва, че за Китай регионът на Централна и Източна Европа е не само „мост“ към западните гържави, тъй като намеренията на тази страна не са просто да преминава през този регион и да оставя след себе си автомобилни газове. По отношение на логистичните центрове и канали, Китай възнамерява да ги сподели със страните от ЦИЕ, което пък ще помогне на тези страни да се възползват от едни нови маршрути за собствения си износ.

Другото интересно е, че на хоризонта се появява и сътрудничество в областта на производствения капацитет, което се превръща в неразделна част от сътрудничеството 16+1 – феномен, който не съществуваше нито в началото, нито по време на мандата на самия Ли. Това означава, че Китай гледа на региона на ЦИЕ не само като на експортна дестинация или мост към Западна Европа, а като на ключов източник на технологии и стандарти, който ще се превърне в ценен актив за самия регион. Затова Китай създаде и финансовата компания 1+16. От една страна, тази компания може да помогне за решаване на проблема с гържавния дълг на страните от ЦИЕ, от който дълг те се оплакват от години, докато от друга, и то много по-важна страна, тя би могла да предложи много повече средства за сътрудничество в областта

16 <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cgjb/eng/xwdt/zgyw/t1413721.htm>;
http://www.china-ceec.org/eng/ldrhw_1/2016lj/hdxw4/t1413468.htm

на производствения капацитет и трансфера на технологии между Китай и страните от региона, тъй като този вид дейност наистина изисква повече средства.

От изложеното по-горе можем да стигнем до заключението, че сътрудничеството 16+1 е вече много по-всеобхватно – до степен, до която никога преди не е било развивано. Още повече, ако сравним петте декларации от петте срещи на най-високо равнище, можем да посочим още по-убедителни доказателства за това.

В самото начало бившият вече китайски министър-председател Уън Дзябао бе предложил „12-те мерки на Китай за насърчаване на приятелското сътрудничеството със страните от Централна и Източна Европа“. В това предложение се наблягаше най-вече на създаването на свързани помежду си институти и организации, като например секретариат за сътрудничество, експертен консултативен комитет за изграждане на транспортна мрежа, инвестиционен кооперативен фонд, форум за културно сътрудничество и пр., тъй като по онова време това сътрудничество не беше още достатъчно институционализирано.¹⁷

Малко по-късно в декларацията от Букурещ всички страни потвърдиха, че трябва редовно да се провежда среща на най-високо равнище на -17 те държави веднъж годишно. В същото време тази декларация все още се фокусираше върху засилването на институционализацията на „16+1“ с някои от следните мерки: определяне и обявяване на 2014-а година като Година за насърчаване на инвестициите и бизнеса между Китай и страните от ЦИЕ; създаване на асоциация между Китай и страните от ЦИЕ за насърчаване на сътрудничеството в областта на селското стопанство; провеждане веднъж на всеки две години на Форум на младите политически лидери от Китай и страните от ЦИЕ, както и Форум за културно сътрудничество между Китай и страните от ЦИЕ, и т.н..¹⁸

Чак в декларацията от Белград през 2014 г. областите на сътрудничество и партньорите бяха вече значително разширени и бяха осъществени някои конкретни инициативи. Тези области варираха от традиционната търговия, инвестициите и финансите до срещи на най-високо равнище между местните лидери и обмен на представители на мозъчни тръстове, като например: приветстване на Сърбия за това, че оглавява усилията за създаване на асоциация между Китай и страните от ЦИЕ за сътрудничество в областта на транспорта и инфраструктурата; приветстване и подкрепа за България за това, че се заема със създаването на асоциация между Китай и страните от ЦИЕ за насърчаване на сътрудничеството в областта на селското стопанство; подкрепа за създаването на мозъчен тръст за обмен на специалисти, както и на център за сътрудничество между Китай и страните от Централна и Източна Европа. Самите партньори бяха представители на местната и централната власт, на малки и средни предприятия, както и на мозъчни тръстове и университети.

17 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/wjbispg_665714/t928567.shtml

18 <http://gov.ro/en/news/the-bucharest-guidelines-for-cooperation-between-china-and-central-and-eastern-european-countries#null>

Освен това в декларацията от Белград бе включен и Европейският съюз, което бе конкретно посочено на много места, като например: сътрудничеството между Китай и страните от ЦИЕ е в съответствие с взаимоотношенията между Китай и ЕС; тези страни потвърдиха ангажимента си за задълбочаване на своето партньорство в името на мира, растежа, реформите и цивилизацията въз основа на принципите на равенство, уважение и доверие, допринасяйки по такъв начин – според случая – за изпълнението на Стратегическия дневен рег за сътрудничество между Китай и ЕС 2020, или признавайки този документ за водещ във взаимоотношенията между Китай и Европейския съюз.¹⁹

След това разширяване на обхвата, през 2015 г. декларацията от Сугжоу вече постави акцент върху ключовия регион, свързаността и включването на „Един пояс, един път“, като например: развиването на синергия между китайската инициатива „Един пояс, един път“ и Инвестиционния план за Европа; по-нататъшно развитие на Евразийския „наземен мост“ и създаване на логистични центрове в страните от Централна и Източна Европа; организиране на втора среща на работната група, както и на семинар в рамките на Рамковото споразумение за сътрудничество за улесняване на митническите процедури между митниците на Китай, Унгария, Сърбия и Македония. Освен това за пръв път сътрудничеството в областта на селското и горското стопанство, както и на науката, технологиите и здравеопазването бяха разделени в две независими една от друга глави в рамките на същата тази декларация.²⁰ Още по-важното е, че за пръв път всички страни изготвиха свой дневен рег в средносрочен план, за разлика от предишните декларации, които се съсредоточаваха върху краткосрочното сътрудничество. Подобно на дневния рег на ЕС, целта на средносрочния дневен рег беше да подобри сътрудничеството 1+16, както и да разгърне потенциала си още по-нататък, като определи насоките и приоритетите на това сътрудничество за периода 2015-2020 г.²¹

Въз основа на посочените по-горе декларации бяха създадени съответните механизми и институции, които да гарантират, че както обемът, така и партньорите на това сътрудничество се разширяват в рамките на прагматичното сътрудничество. С оглед на всичко това, в насоките от Рига от 2016 г. бе отбелязано, че сътрудничеството 16+1 е доказало своята жизненост, като е разширило обхвата и мащаба на сътрудничеството между -17те страни, че е станало по-зряло и че е вече готово за „прибиране на плодовете“, както и че се е утвърдила водещата и улесняваща роля на средносрочния дневен рег. Тези два момента доказват, че сътрудничеството 1+16 се развива гладко и навлиза в етап, в който може да бъде официално свързано с инициативата „Един пояс, един път“ – за разлика от декларацията от Сугжоу, където тези два елемента бяха едва в начална фаза на взаимно обвързване.

В декларацията от Рига ролята на региона на ЦИЕ в рамките на „Един пояс, един път“ беше вече ясно формулирана. Декларацията изтъква както значението, така и цялостния характер на свързаността между Европа и Азия,

19 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1224905.shtml

20 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1318039.shtml

21 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1318038.shtml

подкрепата за постигнатия напредък в рамките на Платформата за свързаност между Китай и ЕС, както и развитието на синергията между инициативата „Един пояс, един път“ и съответните инициативи на ЕС, като например Транс-европейските мрежи (TEN-T). В декларацията се споменава също развитието на транспортните маршрути между Европа и Азия, включително и ускоряване на развитието на международния железопътен трафик на контейнери между Европа и Китай така, че стоките да могат да бъдат транспортирани и в двете посоки. Друга роля, която може да се изпълнява от региона на ЦИЕ, включва създаването на мултимодални логистични центрове в страните от ЦИЕ и в целия район на Евразийския „наземен мост“, както и подобряване на международната верига за доставки и гранично-пропускателните правила по протежение на транспортните коридори в съответствие с националните компетенции и компетенциите на ЕС. Освен това след създаването от страна на Полша на Секретариата по морски въпроси беше лансирана и по-широкомащабната инициатива за сътрудничество „Трите морета“, включваща пристанищните райони на Балтийско, Адриатическо и Черно море.

От представените по-горе шест декларации можем да направим заключение за разгръщането на сътрудничеството 1+16. В началото всички страни направиха опит да създадат конкретни механизми и институции, за да могат да гарантират устойчивостта на това сътрудничество. Но въпреки това бяха изразени съмнения относно неговото бъдеще. По време на срещите в Букурещ и Белград така нареченото „прагматично сътрудничество“ не бе вече ограничено единствено до търговията и инвестициите, тъй като между Китай и 16-те държави се бе появила необходимост от свързана с това инфраструктура, селско стопанство, здравеопазване, финанси и обмен на съответните специалисти. По това време бе взета предвид и ролята на Европейския съюз, която бе отразена в съответните декларации. А по време на срещата в Суджоу, когато на хоризонта вече се бяха появили инициативата „Един пояс, един път“, свързаността и средносрочния дневен ред, сътрудничеството 16+1 навлезе в нов етап. Което означава, че оттогава насам това сътрудничество бе обогатено с по-широк контекст и по-дълбока мотивация. И накрая, до срещата в Рига това сътрудничество вече се бе развило като зрял механизъм – с пълномасщабно и всеобхватно сътрудничество, както и с няколко водещи проекта. В същото време инициативата „Един пояс, един път“ вече се беше сляла формално с „16+1“ и региона на ЦИЕ, предимно след трите посещения на президента Си в този регион.

III. Възходът на балтийските страни в рамките на „16+1“

По време на всички срещи на най-високо равнище на „16+1“, с изключение на тази в Суджоу, домакини бяха Румъния и Сърбия в Югоизточна Европа и Полша в Централна Европа. На 5-тата среща обаче домакин беше Латвия и така за пръв път на хоризонта се появи и Балтийският регион. Според Агенция Синхуа, този регион ще бъде новият двигател на сътрудничеството 16+1.²² Въпреки че

22 http://news.xinhuanet.com/world/2016-11/06/c_1119859563.htm

авторът не приема изцяло гумата „двигател,“ сътрудничеството между Китай и балтийските страни се превръща в гореща тема, каквато не е съществувала никога досега. Чрез този регион Китай би могъл да проучва допълнителните възможности за „16+1“ и това е факт.

За разлика от някои страни от Централна и Източна Европа, балтийските не бяха придавали дотогава голямо значение на „16+1“. За това има няколко причини. Първо, традиционната външна политика на балтийските страни е насочена към Северна Европа, Русия и Европейския съюз. А Китай никога не е насърчавал сътрудничество с тези три страни, включително и в най-новата история. Така че, когато Китай предложи на балтийските държави сътрудничество в рамките на „16+1“, те не обърнаха внимание на това предложение. Второ, в самото начало на „16+1“ тези страни смятаха, че в рамките на това сътрудничество няма значими проекти. Смятаха, че големите постижения са концентрирани в Югоизточна Европа, но този регион е коренно различен от Балтийския, което означава, че двата региона не могат да бъдат сравнявани по никакъв начин, а постиженията в Югоизточна Европа не могат да се прилагат към Балтийския регион.

След срещата на най-високо равнище в Белград, обаче, Латвия първа промени своето отношение, след което бързо започна да организира логистична асоциация за „16+1“ и да подготвя срещата, която да се проведе през 2016 г. в Рига. Другите две балтийски държави също започнаха да търсят сътрудничество с китайски компании. Един литовски служител сподели, че санкциите срещу Русия се отразяват зле на износа на Литва, както и на положението на пристанищата в страната, така че на Литва се налага да търси други експортни дестинации. В същото това време китайски служители и учени обясняват и насърчават сътрудничеството 16+1 в този регион и така балтийските страни осъзнават, че това сътрудничество може все пак да се окаже някаква възможност. А по думите на един латвийски служител, след присъединяването на Латвия към ЕС през 2014 г. латвийците са били донякъде скептични по отношение на ЕС. Днес обаче хората вече осъзнават какви предимства им носи ЕС, поради което и признават неговата идентичност. В този смисъл сътрудничеството в рамките на „16+1“ е нещо подобно и двете страни трябва да го проучат търпеливо. А когато хората усетят подобренията, накрая ще го приемат.²³ От всичко това става ясно, че „16+1“ започва да привлича балтийските страни. Тъй като тези страни промениха отношението си от „това не е наша работа“ на „защо пък да не опитаме“. Ние не можем да кажем дали тези страни са приели изцяло да си сътрудничат активно с Китай, но това, което можем да кажем, е, че имат желание да потърсят начин и да опитат да участват в „16+1“. А това също е голям напредък.

Другият напредък е, че инициативата за свързаност на пристанищата „Трите морета“ се оказва готов инструмент за балтийските страни. И въпреки че тази инициатива се появи през 2015 г., реалната стъпка бе направена през 2016 г. в Рига. Има огромна разлика между двете срещи на най-високо равнище, проведени през 2015 и 2016 г. В Суджоу министър-председателят Ли Къцян

²³ Интервю с литовски и латвийски служител в Рига, ноември, 2016 г.

предложи тази инициатива по време на конференция с идеята в пристанищата да се създаде индустриална кълстерна зона в подходящо състояние за насърчаване на участието на китайски компании, както и компании на 16-те държави, като по този начин се съчетаят китайските промишлени сектори, европейските технологии и пазарите на Централна и Източна Европа.²⁴ Тази инициатива обаче беше официално отразена в декларацията от 2016 г. В нея беше добавена и свързаната с всичко изброено инфраструктура. А това показва, че инициативата обхваща не само самите пристанища, но и поддържащите съоръжения, като индустриални паркове, железници и магистрали.

IV. Връзка между сътрудничеството 16+1 и инициативата „Един пояс, един път“

Тъй като към „16+1“ бе добавена и инициативата „Един пояс, един път“, би трябвало да поясним какво представляват тези две инициативи, както и каква е връзката между тях. Както е известно, инициативата „Един пояс, един път“ бе предложена от президента Си в контекста на идеята за цялостно „отваряне“ на Китай, а инициативата „16+1“ – от бившия министър-председател Уън, като до момента се е развивала по посока насърчаване на сътрудничеството с конкретен регион. И как могат тези две различни инициативи да се свържат помежду си? Този въпрос е задаван многократно, а от изложеното по-горе можем да дадем някои отговори.

Първо, „Един пояс, един път“ придава на сътрудничеството 16+1 ново измерение. От наименованието на това сътрудничество става ясно, че Китай и 16-те държави имат намерение да дадат тласък на своето сътрудничество в областта на търговията, инвестициите и някои финансови сектори, особено в контекста на кризата с европейския дълг. И въпреки че по-късно това сътрудничество започва да обхваща постепенно здравеопазването, иновациите и науката, първоначалната цел остава същата – насърчаване на взаимоотношенията между 17 държави. Когато обаче се добавя и „Един пояс, един път“, това сътрудничество получава по-широк хоризонт и по-пълно измерение. Регионът на ЦИЕ участва в свързаността на целия евразийски континент като жизнено важен канал към Европа – както от централно-азиатските страни, така и от Средиземно море и Гърция. И благодарение на това водещите проекти процъфтяват, като например ж.п. линията между Унгария и Сърбия или Експресната линия „земя-море“ между Китай и Европа. Международните ж.п. линии с начало китайския материк също придават значение на региона на Централна и Източна Европа. В същото време логистичните центрове за планиране, както и индустриалните паркове в този регион служат на същата цел – разполагането на инициативата „Един пояс, един път“ както в Централна и Източна Европа, така и на целия европейски континент.

Второ, „Един пояс, един път“ дава категорично разяснение както на Европейския съюз, така и на останалите заинтересовани страни в този

24 <http://politics.people.com.cn/n/2015/1125/c1024-27851916.html>

регион. В предварителния етап на „16+1“ никой не можеше да разбере целта на китайците, както и техният начин на сътрудничество – не само Европейският съюз и големите западни държави, но така също и самите страни от Централна и Източна Европа. Редица мозъчни тръстове, както и цели правителства смятаха, че „16+1“ е някакъв замисъл на китайците да разцепят Европа, и то най-вече по време на кризата с европейския дълг. Други подозираха, че Китай има политически амбиции в региона на Централна и Източна Европа, тъй като този регион е особено важен в геополитически план. След раждането на „Един пояс, един път“ обаче партньорите на Китай започнаха постепенно да разбират, че свързаността, сътрудничеството в областта на производствения капацитет и логистичните канали са основната китайска амбиция, вместо някакви едностранчиви геополитически цели. Това от една страна би спомогнало за модернизиране и подобряване на инфраструктурата в Централна и Източна Европа, което пък ще доведе до печеливши резултати и за двете страни. А от друга, би гарантирало и необходимите канали за китайските стоки.

Трето, и то още по-важно, „Един пояс, един път“ предлага на страните от ЦИЕ начин за по-ефективно участие в сътрудничеството 1+16. Тези страни вече усещат, че наистина си сътрудничат с Китай – както на двустранна, така и на многостранна основа. Веднага след лансирането на инициативата 16+1, за тях нямаше никаква разлика в сътрудничеството преди и след това. А много дипломатически представители се оплакваха непрекъснато, че двустранните взаимоотношения са в застои, или даже нещо още по-лошо – тъй като, разсъждаваха те, ако Китай разглежда -16те страни като едно цяло, то една по-голяма страна като Полша, например, сигурно ще получава много по-голямо внимание, а по-малките страни ще получават все по-малко внимание от Китай.²⁵ Инициативата „Един пояс, един път“ обаче предложи на тези страни конкретната посока за сътрудничество с Китай – с конкретни цели и начини за това сътрудничество. Всеки под-регион, както и всяка отделна страна, би трябвало да намери за себе си конкретно място в пространната икономическа зона на „Един пояс, един път“. Латвия, например, поставя акцент върху пристанищата и логистиката в района на Балтийско море, докато Унгария се концентрира върху ж.п. проекта си към Балканите. И така става ясно, че „Един пояс, един път“ предоставя на тези 16 страни цел или посока, като всяка една от тях може да намери своята точка за „проникване“ в областта на сътрудничеството с Китай, вместо само да се издигат лозунги или да се организират конференции.

Четвърто, основният дух в рамките на сътрудничеството 16+1 е в пълно съответствие с духа на проекта „Един пояс, един път“. Кое то пък спомога за разполагането на този проект в Европа. Когато за пръв път се появи предложението за сътрудничество 1+16, за самия Китай беше трудно да координира 16 държави (въпреки че в момента ситуацията не е много различна) и за това му беше необходим ясен план, а да оставим настрана привличането на допълнителни партньори. Но с добиването на популярност на сътрудничеството 1+16, все повече страни и „играчи“ започват да се интересуват от този проект, или даже да отправят искане за официално

²⁵ Интервю с представител на балтийските държави в тяхно посолство, Пекин, юни, 2016 г.

участие в „16+1“,²⁶ за да превърнат този формат в „17+1“ или даже в повече от това. А Китай реагира положително на тези искания. По време на срещата на най-високо равнище в Суджоу представители на Европейския съюз, Австрия и Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) участваха като наблюдатели. А по време на срещата в Рига наблюдатели бяха Австрия, Беларус, ЕБВР, ЕС, Гърция и Швейцария. Същото се отнася и до „Един пояс, един път“.

И въпреки че този проект обхваща конкретен път от азиатския континент и морето, той е много по-голям от това. Защото представлява концептуален план за развитието на Китай, което ще донесе ползи и на партньорите на тази страна. Всяка държава, която желае да си партнира с Китай, е добре дошла да се присъедини към тази инициатива и да намери своя собствен интерес и възможности за сътрудничество. Това е инициатива, предложена от Китай, но в никакъв случай не е доминирана от тази страна. Защото Китай не е в състояние да се занимава едновременно и с концептуалния дизайн, и с детайлните проекти. Така че всяка страна може да предложи на Китай своите собствени цели на сътрудничеството, а Китай – да ги обмисли. Защото смята, че този начин на сътрудничество – приложен в най-висока степен, показва всеобхватност и откритост. Медиите от своя страна винаги описват съответните страни като „намиращи се по протежението на „Един пояс, един път““. А в същото време, с изключение на бегли коментари от страна на лидерите, правителството никога не е излизало с изявления относно това коя страна се намира в рамките на този „пояс“ и коя не. Това е още едно конкретно доказателство за всеобхватността на „Един пояс, един път“. А несъмнено основният дух на сътрудничеството 1+16 съответства изцяло на духа на „Един пояс, един път“. Това съответствие може да помага реално на китайските партньори да правят сравнения, за да разберат по-добре за какво точно става въпрос.

И на последно място, но не и по значение, другото важно доказателство за взаимното насърчаване на „16+1“ и инициативата „Един пояс, един път“ е фактът, че шестте страни, които са подписали с Китай Меморандум за разбирателство (МР) във връзка с тази инициатива, са именно страните, които вече са създали асоциации за координиране на дейностите в рамките на „16+1“. След като китайският министър-председател подписа такъв меморандум с Унгария – първият по рода си меморандум в Европа – примерът на Унгария бе последван от Чехия, България и Словакия. До момента има шест подписали държави от Централна и Източна Европа. Повечето от тях бяха още в начален стадий на създаване на координационни асоциации в рамките на „16+1“: например Унгария – в областта на туризма; Латвия – на логистиката; България – на селското стопанство; и Сърбия – на инфраструктурата. Тези области представляват и основната характеристика на „Един пояс, един път“. А от тях може да се види, че това е един добър начин за страните от ЦИЕ да участват и да намерят своята роля в тази инициатива чрез посочените по-горе мерки. Тези асоциации не само подпомагат сътрудничеството в рамките

26 Сътрудничеството 16+1 не е официална организация от рода на АСЕАН или ЕС, например, и поради това авторът не използва термина „членство“.

на „16+1“. Те могат да бъдат използвани и като „асансьор“, който да издигне тези страни до платформата на „Един пояс, един път“. Това ще даде тласък както на сътрудничеството 1+16, така и на разполагането на „Един пояс, един път“ в региона на Централна и Източна Европа.

V. Бъдещи посоки на „16+1“

От изложеното до момента става ясно, че двустранните и многостранни отношения на Китай със страните от Централна и Източна Европа се развиват едновременно както в рамките на „16+1“, така и на инициативата „Един пояс, един път“. Тези страни не са вече само партньори в рамките на китайската външна политика, а са и важна част от един много по-голям проект – един план за развитие с печеливши позиции за всички страни, предложен от Китай и от полза за всички. В рамките на тази тенденция балтийските гържави промениха своето отношение и вече се опитват да вземат все по-голямо участие.

Авторът смята, че въз основа на тези нови характеристики от 2016 г. бъдещото сътрудничество в рамките на „16+1“ ще има две основни посоки на развитие. Първата ще съчетава двустранните и многостранните отношения, тъй като и трите посещения на президента Си в Централна и Източна Европа, срещата на най-високо равнище в Рига и „възходът“ на балтийските страни насърчават навлизането в нов етап на самото сътрудничество 1+16. През 2016 г. този нов етап означаваше, че това сътрудничество се развива като сложен модел, в рамките на който двустранното сътрудничество ръководи многостранното, а многостранното сътрудничество насърчава двустранното. Впрочем, когато за пръв път бе предложено сътрудничеството 1+16, то всъщност представляваше рамка за многостранно сътрудничество, имаща за цел да насърчава всяко сътрудничество в областта на търговията, инвестициите, финансите и пр. Но тъй като страните от Централна и Източна Европа се различават по отношение на своите политика, икономика, история, религия и народ, многостранното сътрудничество претърпя промени. Китай започна да обръща по-специално внимание на сътрудничеството в под-регионите, т.е. в Югоизточна Европа, Централна Европа и Балтийския регион, като се опита в същото време да създава чрез двустранно сътрудничество водещи проекти с онези страни, които желаеха това и се стремяха в същото време да произведат ефект и създадат убедителен опит за останалите страни от региона на Централна и Източна Европа.

И въпреки че фокусът се промени, основният принцип остава същият. Което не означава, че многостранното сътрудничество не е вече в същината на „16+1“, тъй като многостранните отношения са важна платформа за обмен и комуникация между Китай и страните от ЦИЕ. Чрез тази платформа могат да бъдат демонстрирани водещите проекти пред други страни, както и да бъдат насърчени тези страни да си сътрудничат с Китай, като обаче намерят свой собствен начин за това. Без такава платформа, някои страни от ЦИЕ нямат почти никакъв шанс да се срещат и разговарят на равнище министър-председател или президент. Затова взаимодействието между двустранното

и многостранното сътрудничество ще продължи да съществува още дълго време в рамките на „16+1“.

Другата посока представлява комбинация от сътрудничеството 16+1 и инициативата „Един пояс, един път“. Както е добре известно, сътрудничеството 16+1 се появи преди „Един пояс, един път“, а се чуват и мнения, че това сътрудничество няма да продължи да съществува още дълго, тъй като бе предложено от предишното китайско правителство. Изразяващите тези мнения обаче не са наясно, че една от основните характеристики на китайската политика е нейната продължителност и приемственост. Така че това, което ние, китайците, правим в момента, е да продължим да съчетаваме тези две инициативи и да се опитваме да обясняваме тяхното взаимодействие – нещо, което прави в момента и авторът на тази статия. Това е предпоставката за китайското отношение и политика към страните от Централна и Източна Европа.

Съчетаването на двете има два аспекта. От една страна, значението на 16-те държави ще бъде допълнително обогатено чрез въвеждането на инициативата „Един пояс, един път“. Сътрудничеството 16+1 се съсредоточаваше върху самите 16 страни, а според разбирането на Китай „16+1“ дава на тези страни една обща идентичност и това е идентичността на региона на Централна и Източна Европа (въпреки че тази идентичност все още се дискутира горещо). А тъй като инициативата „Един пояс, един път“ се отнася най-вече до свързаността, страните от ЦИЕ получават нова идентичност в рамките на китайската външна политика. В същото време, благодарение на инициативата „Един пояс, един път“ се увеличава и броят на възможните области за сътрудничество. От друга страна, „16+1“ придобива ново стратегическо значение в рамките на китайската външна политика. В миналото страните от ЦИЕ представляваха само част от китайската външна политика спрямо Европейския съюз, а според нас насърчаването на „16+1“ ще помогне и на самите взаимоотношения с ЕС. А след добавянето на инициативата „Един пояс, един път“, „16+1“ получава още една, изключително важна задача – по-доброто свързване, както например при Беларус, на Централна Азия и Европа.

Ма Джунчъ работи като доцент в Института по европейски изследвания към китайската Академия за обществени науки. Той е също член на китайско-европейския мозъчен тръст „Център за сътрудничество 16+1“ между Китай и страните от Централна и Източна Европа. Неговите научни интереси се съсредоточават върху проекта „Един пояс, един път“, Централна и Източна Европа, сътрудничеството между Китай и страните от ЦИЕ, Унгария и т.н.

Основни фактори, влияещи върху намирането на решение в Либия *

Йордан Топчийски,
стажант-аташе

„От Либия идва новото“ - Херодот

Въведение

Гражданската война в Либия е предхождана от размирици, започнали след сблъсък между сили за сигурност на правителството и протестиращи на 15 февруари 2011 година в Бенгази. Протестите прерастват във въоръжено въстание, по време на което опозиционните сили основават своя временна управляваща институция, наречена „Национален преходен съвет“ (НПС). Сраженията продължават в южните части на страната до 20 октомври, когато Муамар Гадафи е пленен и убит след сражения в рогния си град Сирт.

Оттогава вътрешната обстановка в Либия е крайно нестабилна. В страната е налице тенденция към разпадане на държавността. Продължаващото влошаване на вътрешното положение и хаосът в Либия **са крайно опасни за стабилността в региона**. Наблюдава се дестабилизиращият ефект на конфликта в региона на Сахара и съседните на Либия страни и нарастващата роля на регионалните фактори в лицето на Саудитска Арабия, Катар, Египет, ОАЕ. От първостепенно значение за намиране на решение е координирането на **политиките на международни фактори като ООН и ЕС и държави като САЩ и Русия**. Наличието на множество противостоящи си групи и актьори и променящите се фронтове в страната значително усложнява възможностите за провеждане на вътрешен диалог и установяването на единни и ефективни държавни институции. Без функционираща либийска държава не би могло да се очаква развитие по такива важни въпроси като миграция, тероризъм, трафик на хора, регионална стабилност. Трафикантите на хора поставят на риск живота на много мигранти, без да има държавен контрол на либийския бряг или на сухопътната граница.

Политическа обстановка

Държавната власт в периода след края на войната е разделена и в страната на практика едновременно съществуват два парламента и три правителства. Съперническите си парламенти са Генералният национален конгрес в Триполи и новоизбраната през юни 2014 г. Камара на представителите. Генералният национален конгрес е създаден и доминиран от партията „Мюсюлмански братя“ и изгубилите изборите ислямистки групи и е подкрепен от Катар и Турция. Камарата на представителите е принудена от поддръжници на Конгреса чрез въоръжен натиск да се разпусне и се премества в Тобрук. Ползва се с лоялността

на Либийската национална армия под командването на генерал Халиф Хафтар и е подкрепяна с въздушни удари от Египет и ОАЕ.

На 17 декември 2015 г., след преговорен процес под егидата на ООН в Схират, Мароко, е подписано Либийското политическо споразумение (ЛПС). Политическото споразумение продължава да бъде основата за развитието на политическия диалог в страната на базата на съгласие за обединение на съперническите си политически лагери с формирането на Правителство на националното единство (ПНЕ) в Триполи, начело с министър-председател Фауз Ал Серадж⁸¹. Въпреки че Правителството на националното единство функционира и сега, неговата власт все още е неясна, тъй като специфични детайли, приемливи както за Триполи, така и за Тобрук, все още не са договорени. Правителството на националното единство се ръководи от Президентския съвет (ПС), съставен от девет членове, които трябва да представляват различните географски райони и политически течения в Либия. Съветът обаче е силно разцепен, като двама от неговите членове редовно бойкотират заседанията му, а останалите редовно правят противоречащи си изявления.

Либия бива разкъсана от конфликта между съперническите си парламенти. Едновременно им функциониране влошава перспективите за стабилизиране. В същото време въоръжени племенни милиции, местни лидери и гръхадистки групировки се възползват от създалия се вакуум и независимо от електоралната подкрепа за някои политически сили, същинската власт остава в техните ръце. Наблюдават се непрекъснати граждански вълнения поради сраженията между конкуриращи се военни групировки, които доведоха до разселването на около 440 000 души. Групировките от Мисурата поддържат връзки с Мюсюлманското братство и същевременно имат амбиции за влияние в западната част на страната. Районите с берберско население в пустинната югозападна част на Либия съставляват 10% от населението и настояват техният език, етнос и култура да бъдат обозначени в бъдещата либийска конституция. Източните племена, които традиционно се борят за повече самостоятелност, смятат западните за необразовани и за незначителна част от Либия, която обаче е успяла да „открадне“ властта. Южните райони с традиционни племенни групи също не желаят да бъдат изцяло контролирани от главните градове на страната.

Международни фактори

Организация на обединените нации

По време на проведената в Рим министерска среща за Либия през декември 2015 г. 17 страни и различни организации, включително ООН, ЕС, ЛАД и Африканският съюз, декларираха своята подкрепа за Правителството на националното съгласие като единственото легитимно правителство на Либия, като заявиха, че ще прекратят официалните контакти с отделни лица и институции, които не са утвърдени от политическото споразумение за Либия, и ще отхвърлят всяка чуждестранна намеса в либийския процес. Приветстват се усилията на

1 Президентът на КП Агила Салех и президентът на ГНК Нури Абусахмейн са заявили, че не са давали пълномощия за подписване на документа.

Мисията на ООН за оказване на помощ в Либия (UNSMIL) за прилагане на Либийското споразумение, осъждаат се въоръжените заплахи и се призовават различните актьори към диалог.

На 23 декември 2016 г. правителствата на Франция, Германия, Италия, ОК, Испания и САЩ публикуваха съвместно изявление, в което се декларира пълна подкрепа за ПС и ПНЕ. Те отхвърлят целите и намеренията на генерал Хафтар за военно управление на страната. Специалният представител на ООН за Либия Мартин Коблер заяви пред Съвета за сигурност на световната организация, че 2017-а трябва да стане „година на решения“ за Либия, като първо и най-важно е да се получи парламентарно одобрение за Правителството на националното единство и за сформиранието на силна армия и национална полиция². Според него в международната общност се оформя консенсус, че за да се преодолее политическата парализа, хаосът и анархията в северноафриканската страна, има необходимост от промяна в подкрепеното от ООН ръководство на страната.³

Има известни опасения, че дори да се постигне споразумение за правителство на националното единство, сигурността в Либия няма да се подобри веднага.

Европейски съюз

Външните министри на ЕС заявиха отново на заседание на СВНР на 6 февруари 2017 г., че е важно Либия да се върне към стабилността чрез приобщаващо политическо решение в рамките на политическото споразумение за Либия. Те подчертаха важната роля, която регионалните фактори и организации могат да играят в тази насока. ЕС ще се присъедини към ООН, Лигата на арабските държави и Африканския съюз за сформиранието на квартал, който да обедини посредническите усилия.

ЕС приветства работата на Мисията на ООН за оказване на помощ в Либия (UNSMIL) и на специалния представител на генералния секретар на ООН и потвърждава пълната си подкрепа за тяхната дейност. Политическото споразумение се ползва с пълната подкрепа на ЕС, който счита Правителството на националното единство за единственото законно правителство в Либия.

Предстои Европейският съюз да предостави финансова подкрепа в различни области, определени съвместно с либийските власти. Сред приоритетите на ЕС е сътрудничество с либийските власти в областта на сигурността, особено контролът върху миграцията и граничното управление.

Съгласно Заключенията на Съвета на ЕС от 6 февруари 2017 г. относно операция SOPHIA⁴ бяха потвърдени двете установени спомагателни задачи: обучение на либийската брегова охрана и военноморските сили и принос за прилагането на оръжейното ембарго на ООН в открито море край бреговете на Либия. На 15 февруари 2016 г. ЕС измени мандата на мисията си за подкрепа

2 В интервю за Ројтерс Коблер посочва, че „пътят е отворен към ограничени промени в политическото споразумение от 2015 г.“.

3 ЕС и цялата международна общност е готова да помогне с всички средства, ако вътрешният диалог проработи.

4 Военноморска операция на ЕС за прекъсване на бизнес модела на мрежите за контрабанда и трафик на хора в южните части на Централното Средиземноморие.

за интегрирано управление на границите в Либия (EUBAM Libya) с цел тя да се насочи към обезпечаване на границите и обучение и подготовка на сили за сигурност, полиция и армия. За помощ в областта на сигурността и отбраната, обаче, либийското правителство трябва да отправи покана.

През 2016 г. ЕС наложи санкции на трима либийски политици поради тяхното възпрепятстване на мирния процес в страната при формирането на Правителство на националното единство.

ЕС вижда непосредствена заплаха за Европа в липсата на държавност в Либия, произлизаща както от мигрантските потоци, така и от терористичната заплаха. Ситуацията по сигурността е предмет на обсъждане и координация между ЕС, САЩ и ООН. Тубрук и подкрепящите го сили в региона (Египет и ОАЕ) се идентифицират като основни обекти на необходим дипломатически натиск от ЕС. ЕС приветства всяко конструктивно съдействие и подкрепа от съседни държави, които спомагат за преговорния процес в Либия.

САЩ

САЩ имат военностратегически и геополитически интереси в региона на Източното Средиземноморие. В миналото, заедно с Великобритания, са разполагали с военна база в Либия, но са принудени да ги закрият след изването на власт на полк. Кадафи през 1969 г. САЩ декларират, че според тях правителството на Ал-Сарадж е най-подходящия партньор в борбата срещу ислямистите от ИД и трафикантите на хора.⁵

В отговор на влошаващата се ситуация по сигурността в Либия на 1 август 2016 г. САЩ предприеха въздушни удари срещу ДАЕШ. Бомбардирани бяха цели на групировката в град Сирт, където ДАЕШ беше консолидирала позициите си. Градът и регионът са известни от една страна като родно място на Муаммар ал-Каддафи, а от друга – с липсата на чувство у местното население на лоялност към правителството. Ударите са извършени след отправена специална молба от министър-председателя на Правителството на националното единство Фаиез Ал-Саррадж като част от кампанията на правителството за унищожаване на ДАЕШ в Либия.

Русия

Русия започна все повече да обръща поглед към Либия, давайки сигнал, че ще подкрепи генерал Халифа Хафтар, който владее източната част на страната. Той посети руския самолетносач „Адмирал Кузнецов“, като визитата даде сигнал и за интереса на Москва да играе по-голяма роля в региона след намесата ѝ в Сирия.

Подкрепата на Русия би могла да окуражи Хафтар да се опита да спечели властта и в Триполи – действие, което вероятно ще разпали военен конфликт и

⁵ Президентът на САЩ Барак Обама призна в отговор на въпрос по време на среща с граждани за своя „най-голяма грешка във външната политика интервенцията в Либия в състава на международната коалиция“. Обама напомни, че страните от НАТО подкрепят бунтовниците, които са водили борба срещу режима на Муамар Кадафи, но те обаче не успяха да осигурят стабилността в страната.

ще бъде сериозна стъпка назад за Правителството на националното единство в Либия и е повод за сериозно безпокойство.⁶

Руският президент Владимир Путин може също да има интерес от възстановяване на влиянието на страната си в Либия според анализатори. Възможно е Москва да реши да възстанови оръжейните и енергийни сделки за милиарди долари, които изгуби, след като Кадафи бе свален от власт през 2011 г.⁷

Москва очаква немалко изгоди и от петролния бизнес с Либия. Още през 2007 г. „Газпром“ откупи от италианския държавен концерн ENI лицензите за добив на петрол в Либийската пустиня и се бои, че проектите ще бъдат поставени под въпрос.⁸

Вътрешни фактори

*Генерал Халифа Хафтар*⁹

Халифа Хафтар е считан за най-влиятелния пълководец на територията на раздираната от гражданска война Либия. Той е военачалникът, който потенциално може да сложи край на кръвопролитията в разпокъсаната от враждуващи племена, групировки и идеологически фракции страна, или пък да ги проточи до безкрайност.

През февруари 2014 г. Хафтар обвинява Генералния национален конгрес, че е узурпирал властта и незаконно е удължил своя мандат. Генералът настоява за служебно правителство, което да организира нови честни избори. Резултатът от това е, че в момента Либия има две враждуващи правителства – едно международно признато в Триполи и едно в Тобрук в близост до египетската граница. Силите на Хафтар са лоялни на второто и по техни твърдения контролират около 70% от страната. Генерал Хафтар не крие симпатиите си към египетския президент ал Сиси и програмата си, насочена срещу Мюсюлманските братя, която е подкрепена от мощни бизнесмени и либийски политици, свързани с Каиро и Емирствата.

Според Карим Мезран от Центъра за Близкия изток „Рафик Харири“ към Атлантическия съвет, Правителството на националното единство не може да работи пълноценно, защото не успя да си спечели подкрепата на съюзниците на Хафтар, а лидерите му изглеждат все по-изолирани и зависими от помощта на Запада. След като популярността на Либийската национална армия нарасна, западни пратеници започнаха да признават напредъка ѝ. Карим Мезран счита

6 Москва гледа на Либия като начин да „закомви“ завръщането си в Близкия изток, счита Алексей Малашенко, главен изследовател в института „Диалог на цивилизациите“, близък до руското ръководство. Според него „само една Сирия не е достатъчна. Трябва ни още една страна, за да има руско присъствие като цяло в Близкия изток. Либия е подходяща за това. Пълен хаос е и винаги може да се каже, че Русия помага в борбата срещу тероризма.“

7 Луис Мартинец, директор на Центъра за международни проучвания CERJ в Париж, смята, че „Русия се опасява от загубата на основния си клиент за доставка на оръжие.“

8 В интервю за „Ройтерс“ Наджи ал Маграби, назначен от Камарата на представителите за директор на Националната либийска нефтена корпорация, твърди, че офисът му е сключил 29 договора, някои от които с големи страни като Русия и Китай.

9 72-годишният Халифа Хафтар е бивш офицер на Кадафи, избягал през 1983 г. в САЩ. Завръща се в Либия през март 2011 г. и повежда част от анти-кадафистките сили.

още, че заради антиислямистките си позиции Хафтар се нагява на повече подкрепа от американския президент Доналд Тръмп и се подготвя за разговори с новото правителство на САЩ от позиция на силата. Той очаква политическото споразумение да се провали, а единственото решение ще е военен преврат, който рано или късно Западът ще подкрепи. В тази връзка напоследък под натиска на Хафтар и Камарата на представителите все по-често се чуват мнения за връщане на масата на преговорите и ревизия на споразумението.¹⁰

Ислямска държава

Липсата на правова държава и високите равнища на насилие в Либия, съчетани с разпространението на оръжия и вакуума в управлението, дадоха възможност за процъфтяването на агресивни екстремистки групировки като „Ислямска държава“ и Ал Каида. „Ислямска държава“ полага усилия да установи свой клон в Либия – стратегията на групировката е предислоциране на бойци и въоръжение от Сирия и Ирак към ключовите либийски градове. Джихадистите искат държавата да стане събирателен център за техните войски и врата към богатите части на Северна Африка.

Липсата на държавнически и демократични традиции

В продължение на десетилетия преди събитията от 2011 г. Либия е притежавала необичайна система на управление. Липсва трайна, ясно оформена институционална структура. Либия не разполага с конституция. Законите на страната почиват на постулатите от „Зелената книга“, в която е формулирана политическа философия на Кадафи – наивна социалистическа утопия, силно повлияна от исляма и панарабизма. Кадафи технически не е „президент“ или „министър-председател“, описва се като „водач“ и безспорно е човекът, който взема всички важни решения. Липсата на държавнически и демократични традиции е един от факторите, влияещи върху намирането на решение на кризата в Либия.

Регионални фактори

Италия

Италия изигра водеща дипломатическа роля в преговорите за сформирание и одобрение на състава на Правителството на националното съгласие на Либия. Страната подкрепя премиера Файез ал-Сараи и приветства неговото встъпване в длъжност в Триполи.¹¹ Премиерът на Италия и министърът на външните работи нееднократно са заявявали ангажимента на Италия да допринесе за мониторинга на прекратяването на огъня, поддържането на мира, интегра-

10 Отчитайки динамиката на преговорните процеси в страната, от известно време се наблюдава известен завой по отношение на вижданията на Мартин Коблер за ролята на Халифа Хафтар в политическия процес в страната. Коблер е убеден, че Хафтар трябва да има роля в либийската армия, в рамките на официалната ѝ структура – нещо, което напълно противоречи с вижданията на ПС по този въпрос.

11 Според Луис Мартинез причините за преврата през 2011 г. може би се крият в неизгодните условия за петролните концесии, които либийците наложили на италианската ENI и на други петролни компании. Преди преврата Либия изнася една трета от петролните си добиви към Италия.

рането на милициите в реговната армия, възстановяването на инфраструктурата, изграждането на капацитет и агресиване на проблема с миграцията. Италия е изразила готовност да изиграе водеща роля в една бъдеща ОПСО мисия в Либия.

На 2 февруари 2017 г. в Рим министър-председателите на Италия и Либия Паоло Джентилони и Файез Сарадж от Правителството на национално съгласие подписаха Меморандум за сътрудничество между Либия и Италианската република в областта на развитието, на противодействието на нелегалната миграция, на трафика на хора, на контрабандата и засилване на сигурността по границите.¹²

Египет, Катар, Турция, Саудитска Арабия, Алжир

Съседните на Либия страни Египет и Алжир са силно заинтересовани от стабилизирането на Либия. Но Египет, в много по-голяма степен отколкото Алжир, се опитва да реализира определени стратегически и политически цели.

В средата на месец декември 2016 г. в Каиро е проведена Конференция по ръководството на египетския президент Абдел Фатах Ал Сиси. При съществуващото положение, конференцията следва да се оценява като пореден опит на Каиро да съдейства като основен посредник за намиране на политическо решение на либийската криза по начин, съответстващ на неговите интереси. Египет има водеща роля сред регионалните участници в либийската криза. Воден от конюнктурни национални интереси, с финансовата подкрепа на ОАЕ и с активното съдействие на Русия, продължава да укрепва позициите на генерал Халифа Хафтар, чиито военен потенциал съответства най-пряко на актуалните египетски интереси по отношение на Либия.

В Либия, Катар се нареди на предната линия срещу режима на Муамар Кадафи, като участваше във въздушните операции под командването на НАТО и изпращаше войници и оръжие на място, за да подпомогне бунтовниците. Катар извлече полза от отношенията си с ислямистките течения, най-вече с „Мюсюлмански братя“, които винаги е поощрявал и чиито нови лидери подслони, докато се превърнат в най-добрия съюзник на новия режим в Либия.

Турция, която е единствената мюсюлманска страна – член на НАТО, и е важен фактор в региона, втвърди постепенно позицията си по отношение на либийския режим. Първоначално тя се противопостави на санкциите и критикува въздушните удари на Запада, а след това безуспешно предложи своето посредничество с „пътна карта“, която остана без резултат.¹³

Саудитска Арабия се цели в предприемането на действия за подпомагане ролята на правителството за изпълнение на задълженията му по подобряване

12 В свое интервю за в. „Corriere della sera“, генерал Хафтар не скрива разочарованието си от факта, че Италия е „избрала да окаже помощ само на другата част на Либия.. В същото интервю отправя призив чуждите държави и Италия да не се намесват във вътрешните работи и да оставят либийците да се занимават с Либия. Същото важи и „за така скъпите на Италия енергийни съоръжения..“

13 За колебанията на Турция по отношение на Либия има икономически и политически обяснения, посочва Мурат Йеткин. Преди кризата десетки хиляди турци са работели в Либия, предимно в строителството, в турски проекти на стойност над 15 милиарда долара. Това предопределя първоначалната изчаквателна позиция на Ердоган по отношение на Кадафи.

условията за живот на либийския народ. Налице са обективни възможности на Риад за намеса, не само с роля за решаване на либийската криза, но и с влияние в позициите на регионалните играчи.

Позиция на България

България подкрепя демократичния преход в Либия и изразява готовност за съдействие в процеса на изграждане и утвърждаване на новите държавни институции.

Следва да се даде шанс на усилията на специалния представител на ГС на ООН Коблер за намиране на политическо решение на кризата в Либия чрез политически диалог и постигане на съгласие за Правителство на националното обединение. Усилията на международната общност следва да се насочат към подкрепа за политическия диалог, чийто напредък е бавен, но все още има надежди за успех.

Заедно с процеса по изграждане на държавните институции, осигуряването на сигурността остава ключов приоритет. От особена важност са процесите по засилване на граничния контрол, разоръжаването, демобилизацията и реинтеграцията в обществото на паравоенните формирования.

Поради важността на въпроса за страната ни, смятаме, че ЕС трябва да продължи подкрепата си към властите в Либия за справяне с миграционните процеси.

Заключение

Невъзможно е да се прикрие въздействието на част от регионалните и международни актьори за разцеплението и конфликта между либийците. В общи линии тези сили не играят положителна роля в Либия, а в настоящата хаотична среда не е възможно либийците да разрешат самостоятелно проблемите, пред които са изправени. Установяването на контрол над петролните ресурси е сред основните фактори за обезпечаването на легитимността в страната, тъй като средите, установили контрол над петрола, същевременно ще контролират и националните приходи и ще бъдат в състояние да влияят върху общото благоденствие на населението.

За съхраняването на териториалната цялост на страната е необходимо международните и регионалните сили да хармонизират своите политики. От една страна те създават впечатлението, че оказват подкрепа за Правителството на националното единство, а от друга страна проявяват открита симпатия към генерал Хафтар, което на свой ред задълбочава още повече съществуващата безизходица. Необходими са допълнителни усилия и инициативи в подкрепа на преодоляване на различията между правителствата в Триполи и Тобрук. Освен това Египет, ОАЕ, Катар и Саудитска Арабия трябва да окажат истинска, а не привидна подкрепа за проекта за обединена Либия. Поражда се въпросът дали не е постигнат консенсус за разделението на Либия.

Библиография**Официални документи:**

1. Резолюция 1970 на СС на ООН
2. Резолюция 1973 на СС на ООН
3. Резолюция 2009 на СС на ООН
4. Резолюция 2323 на СС на ООН
5. Резолюция на Европейския парламент от 15 януари 2015 г. относно положението в Либия (2014/3018(RSP))
6. Заклечения на Съвета относно Либия, 18 януари 2016 г.
7. Заклечения на Съвета относно Либия, 18 април 2016 г.
8. Заклечения на Съвета относно Либия, 6 февруари 2017 г.
9. Заклечения на Съвета относно EUNAVFOR MED операция SOPHIA, 23 май 2016
10. Доклад на генералния секретар на ООН за Мисията на ООН за оказване на помощ в Либия (UNSMIL), 5 септември 2014 г.
11. Доклад на генералния секретар на ООН за Мисията на ООН за оказване на помощ в Либия (UNSMIL), 26 февруари 2015 г.
12. Доклад на генералния секретар на ООН за Мисията на ООН за оказване на помощ в Либия (UNSMIL), 25 февруари 2016 г.
13. Доклад на генералния секретар на ООН за Мисията на ООН за оказване на помощ в Либия (UNSMIL), 16 май 2016 г.
14. Доклад на генералния секретар на ООН за Мисията на ООН за оказване на помощ в Либия (UNSMIL), 1 декември 2016 г.
15. Брифинг на специалния представител на генералния секретар към Мисията на ООН за оказване на помощ в Либия (UNSMIL) Мартин Коблер прег СС на ООН, 8 февруари 2017 г.
16. UNITED NATIONS SYSTEM STAFF COLLEGE, FINAL REPORT - Rapid Conflict Assessment of the situation in Libya

Журналистически изследвания:

1. "Либия: Да чакаме ли „втора Сирия“, Момчил Милев, 17 март 2017, Канумал, http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/sviat/2017/03/17/2936112_libiia_da_chakame_li_vtora_siriia/
2. Архив на Deutsche Welle, <http://www.dw.com>
3. Архив на Дневник, <http://www.dnevnik.bg>
4. „Русия обръща поглед и към Либия, давайки сигнал, че ще подкрепи генерала, който владее източната част на страната Халифа Хафтар“, БТА
5. „Влияние на племенния фактор в Либия“, Теодор Сафов, World Review, <http://wreview.eu/s/vliqnie-na-plemeniq-faktor-v-libya.html>
6. Енергийната война в Либия, World Review, <http://wreview.eu/s/energiinata-voina-v-libya.html>
7. LIBYA AND EGYPT: ANALOGIES, DIFFERENCES AND REGIONAL FACTORS, Mattia Toaldo (Aspenia)
8. „В Либия не е хаос, а война“, Памрук Емзаге, 2 април 2015, Le Monde Diplomatique, <http://bg.mondediplo.com/article1345.html>
9. The Washington Institute for Near East Policy, „LIBYA AS A FAILED STATE“ - Causes, Consequences, Options, Research NOTES, Andrew Engel
10. CIA, The World Factbook - <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html>
11. Al Jazeera - Libya: The story of the conflict explained - <http://www.aljazeera.com/news/2016/04/libya-story-conflict-explained-160426105007488.html>
12. Архив на вестник "Libya Herald"
13. Post-revolutionary Discontent and F(r)actionalisation in the Maghreb - Managing the Tunisia-Libya Border Dynamics, Grégory Chauzal Sofia Zavagli, Clingendael Report August 2016
14. Lacher, W., "Supporting Stabilization in Libya: The Challenges of Finalizing and Implementing the Skhirat Agreement", SWP Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015

15. Lacher, W., and Peter Cole, "Politics by other means: Conflicting Interests in Libya's Security Sector", Small Arms Survey, October 2014
16. Reuters, "UN Envoy: Libya Close to Point of No Return," Aljazeera, October 29, 2014, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/10/un-envoy-libya-close-point-no-return-20141028214858224207.html>.
17. "Libya supreme court 'invalidates' elected parliament," BBC, November 6, 2014, <http://www.bbc.com/news/worldafrica-29933121>
18. Robert Bailey, "Betting on Libya's Future," Gulf Business, June 27, 2012, http://gulfbusiness.com/2012/06/bettingon-libyas-future/#.U_kTJrxdVK0

* Експертен доклад, изготвен в рамките на XIII Обучителен курс по дипломация за стажант-аташета „Проф. Иван Шишманов“. Консултанти: Димитър Димитров, ст. дипл. служител II степен в дирекция „Близък изток и Африка“, МВНР, и Петър Воденски, консултант в Дипломатически институт, МВНР.

Промените в Близкия изток и новото явление „тероризъм“

Проф. Камил Х. Хабиб*

Увод

Разтърсилите Арабския свят събития, започнали от Тунис през 2010 г., отвориха вратата за голямо интелектуално разсейване, както и за загуба на методологичен анализ и убедителни заключения. И независимо от многобройните академични анализи, още е прекалено рано да се оценява народният гняв, заедно с неговите последици, които буквално разлюляха социалните и политически структури в редица арабски държави. И е изключително трудно да се открие някакъв консенсус между отделните наблюдатели за евентуално унифицирано описание на всичко това, което се случи и продължава да се случва – забързаните събития, които се сипеха едно след друго, като събаряха монархии и продължиха да плашат останалите.

Някои нарекоха тези демонстрации „революция“, а имаше и такива, които ги смятаха за елементарни протести или – в най-добрия случай, за народни въстания. Сама по себе си, една революция води след себе си значителни промени, които оказват влияние върху живота на хората на всички равнища, а не само свалят от власт съответния крал или президент. Важното е да подчертаем, че не всяка промяна е революция, както и че не всяка революция води непременно до желаните от народа промени.

Само 26 дни след началото на демонстрациите в Сиди Бузид на 16 декември 2010 г. тунизийският президент, Зин ал Абидин бен Али, бе принуден да се откаже от властта, а на 14 януари 2011 г. – и да напусне страната.

В случая с Арабска република Египет самото „Младежко движение“ предизвика във Фейсбук въстанието на гнева на площад „Тахрир“ (Площадът на освобождението) в Каиро, както и в някои други египетски градове. Това въстание приключи с прогонването на Хусни Мубарак на 18-ия ден след началото му на 11 февруари 2011 г. Тези две събития се случиха в разгара на целия смут и объркване в арабския свят, а и в рамките на международната общност, че демокрацията в арабските страни – така, както се възприемаше по това време, предоставя историческа възможност да бъдат свалени старите диктаторски режими. Възприеманата по такъв начин „пролет“ обаче успя да осуети тези възжеления в Либия, която беше разрушена като страна; да пролее достатъчно кръв в Сирия, която кръв не може да изсъхне и до ден-днешен; за Египет бе почти невъзможно да възстанови поне донякъде вътрешния си баланс, след като през юни 2014 г. армията откликна на исканията на хората; а Йемен гори в арабски огън, като всичко това прави демокрацията още по-упорита в опитите ѝ да сложи край на ерата на тоталитаризма в арабския свят.

* Проф. Камил Х. Хабиб е декан на Факултета по право, политически и административни науки към Ливанския университет.

От друга страна, твърденията на ислямистите, че „Арабската пролет“ може да „държи юздите на властта“, си остават все още нещо като забулена реалност. И ако „пролет“ означава процъфтяване на демокрацията, както и на свободата в арабските страни, то появата на политическия ислям ни кара да се замислим за последиците от тази „пролет“ за бъдещето на малцинствата и на светската държава. Второ, кара ни също да се замислим за това, доколко е реална политическата визия, която носи на крилете си тази „пролет“. Трябва да отбележим също, че проектът „политически ислям“, който се крепи на мобилизация и „лозунгарство“, се разпада в същия този момент, тъй като не може да преодолее съществуващите реалности. Ислямистките движения нямат право да се отклоняват от диктата на религиозните текстове, а от своя страна религиозните текстове не позволяват никакво партньорство и откритост при общуването с „другия“, а още по-малко – уважение към него. А даже и в най-добрия случай това не води до национална интеграция, тъй като не се осигуряват необходимите условия за „другите“, които да се почувстват приобщени към ислямската държава: най-вече поради липсата на каквато и да е честност при възползването от възможностите на едно законодателство от страна на всички. Казано накратко, политическият ислям няма никаква възможност да овладее „юздите на властта“, но ако случайно това се случи, той трябва да направи компромис, който да го дистанцира от диктата на религиозните текстове, тъй като последните не предлагат никакъв „държавен проект“. Защото ислямът не предполага едновременно и религия, и държава; и тази фундаментална подробност ще бъде проблем за най-яръстните инциденти и караници, които дават възможност на ислямистките движения да претендират за ислямистка идентичност и да извършват най-ужасяващите престъпления в името на религията.

Подобна дискусия относно положението в арабския свят след „Жасминовата революция“ поставя следните въпроси:

1. Дали като емблема, тенденцията към демокрация започва и свършва с премахването на символите на режима?

2. Какво е естеството на причините за задрънената улица, а оттам – и за изхода от нея, в която се озова политическият ислям въз основа на своя джихад, за да не може да се възползва от политическия момент и да излезе извън рамките на своите идеологически схващания?

3. Какъде отива Арабският свят в географско, политическо и социално отношение под контрола на терористични организации от рода на ИДИЛ и „Ал Нусра“, намиращи се из обширните земи на Ирак и Сирия, както и в някои части на планините в източен Ливан, и в резултат на бруталните им престъпления, които унищожиха цивилизации, разселиха народи и „затриха“ цели култури?

Демокрацията и проклятието на стандартите

Впрочем за народния гняв има няколко причини, но има и признаци на припокриващи се фактори, които не са свързани с икономическите анализи, касаещи глада и безработицата; не са свързани и с политическите анализи на неува-

жителните към човешкото достойнство политики, а още по-малко са пряко свързани със социалните трансформации или с появата на политическия ислям в неговите най-разнообразни форми. Истинските мотиви за арабското народно движение са в пълно съответствие с процеса на натрупвания и припокривания, които подтикнаха към бунт различни групи от населението.

В опитите си да анализираме успеха или неуспеха на народните бунтове, както опитите на тези хора да се преборят със съществуващите системи, можем да различим четири елемента или предпоставки за възникването на тези бунтове; тъй като, ако наистина съществуват, те могат да доведат до радикални промени в арабските страни. Тези четири условия са следните:

1. Преодоляване на психологическия фактор „страх“, тъй като точно този фактор е бил винаги причина за въздържане от каквито и да било народни движения или бунтове.

2. „Бунтуване“ по сравнително мирен начин, тъй като потенциалът на тези бунтове не може да се сравнява с военните сили или със силите на сигурност на съответните режими.

3. Наличие на поне минимално социално сближаване между отделните части на обществото, както и на споделено чувство за национално единство, за да не могат религиозните, расови и фанатични различия да повлияят върху отслабването на съпротивителното движение срещу режимите или върху смазването на народното недоволство – в случай че въпросните режими се окажат по-упорити и по-издръжливи.

4. Четвъртото условие е свързано с успеха или неуспеха на народните бунтове и се отнася до позицията на самата армия или въоръжени сили по отношение на мирните граждански бунтове; ако тази позиция е в тяхна подкрепа или не, съществуват различни, добре известни прогнози за успеха или неуспеха на тези движения.

Изброените по-горе четири фактора съществуваха в Тунис и Египет (при Втората революция), но липсваха в Либия (външна намеса), в Сирия (гражданска война и тероризъм) и в Йемен (вътрешно разделение и „решаваща“ регионална намеса). Така остава въпросът: възможно ли е демократичната ориентация сред арабските народи да вземе превес под дулата на оръжията? И възможно ли е изобщо да бъдат въведени демократични ценности (свобода, разнообразие, толерантност и диалог) в общества с религиозна идентичност или с религиозни традиции?

Народните въстания в Тунис и Египет се увенчаха с успех, тъй като изпълниха своята мисия да сложат край на тази ужасна ерес, свързана с „политическото унаследяване“; докато събитията в Либия претърпяха трагичен и кръвав разрушителен обрат, тъй като непреклонността на Кадафи и неговата привързаност към властта допринесоха за легитимиране на международната военна интервенция под претекст „защита на либийския народ“.

В Сирия намесата на международния тероризъм не допусна да бъдат завършени започнатите от президента Башар ал-Асад реформи. В Йемен военното решение на хутите предизвика гнева на Съвета за сътрудничество в Персийския залив (с изключение на Султаната на Оман) и предизвика операция „Реш-

телна буря“, осланяйки се на това, че въздушните сили ще разрушат военните сили на хутите при липсата на каквото и да е политическо решение.

Преходът към демокрация се превърна в аксиоматично търсене. Арабските народи нямат търпение да създадат свои правови държави със съответните институции и независима съдебна власт, държави, които да зачитат правото на своите граждани на достоен живот, включващ правото на обучение, медицинско обслужване, заетост и социална сигурност. От младежта се изисква да работи за радикални промени в разузнавателните мрежи и агенции, които при стария режим се бяха превърнали в нещо подобно на социална класа, упражняваща контрол в областта на сигурността, политиката, икономиката и културата – подобно на контрола, налаган от доминиращата политическа класа. Арабските младежи трябва да са готови на открит конфликт с „пазителите на стария режим“, както и с тези, които настояват за изграждането на религиозна държава, която не зачита особеностите на не-мюсюлманските малцинства и се стреми към засилване на ролята на държавата за „инкубиране“ на маргинализирани групи. Би трябвало да подчертаем, че демокрацията означава вътрешно разрешаване на борбата за власт с мирни средства; тя е положителен елемент за стабилността, напредъка и цялостното развитие на обществото.

И въпреки всичко арабските младежи трябва да са наясно, че демокрацията не може да реши националните и патриотични въпроси – което означава, че не може да бъде считана за средство за решаване на конфликтите между отделните държави и общества по начина, проповядван от застъпниците на глобализацията. Кое то пък от своя страна означава, че всяка арабска държава, която е издигнала знамето на демокрацията, но в същото това време подтиква към външна намеса, която да я спаси от собствените ѝ господари и да наложи сегментация, би трябвало да се счита за подозрителна и заговорническа страна, най-вече поради факта, че поне ние не забелязваме съществуването на някакво международно движение, което да се бори с голяма част от диктаторските режими и да е свързано по икономически или политически начин със западни политики.

Казано накратко, отхвърлянето на някои символи на тези режими изобщо не означава отхвърлянето на самите режими. И какво би се случило с демокрацията, ако единствената алтернатива е ИДИЛ? Истината е, че народните въстания вече навлязоха в критична фаза, поради което се нуждаят от солидна подкрепа, за да могат да изпълнят докрай изключително трудните задачи, за чието постигане работят с пълни сили.

Религиозните текстове и проклятието на реалността

Наистина ли „Арабската пролет“ насърчи появата на ислямистките движения и техните домогвания до властта? Отговорът на този основен въпрос изисква: първо, да се провери истинността на отделните събития, както и това дали ранните промени, които се случиха в Тунис и Египет, бяха извършени от ислямистите. И второ, ислямистите ли са тези, които имат послед-

ната гума при определяне на бъдещето на тези две страни? Официалната версия на Тунис е, че страната е запазила светската си държава, както и че ислямското присъствие в Тунис е изначално изфабрикувано, поради което не отразява (както се видя и по време на неотдавнашните избори) истината за възжеленията на тунизийския народ, въпреки и резултатите от тези избори след революцията и идването на власт на „Ренесансовото движение“. По редица причини днес от това движение се иска да свали ислямската си маска, а такава първа промяна би довела в крайна сметка до сблъсък на идеологията с реалността; а ако беше обявило предварително, че е привърженик на секуларизма, то това движение би направило крачка в правилната посока. Защото събитията не се измерват или оценяват по лозунгите, а по конкретните резултати.

В Египет драматичният край на управлението на „Мюсюлманското братство“, което бе стъпкано от самите хора, а и от военната хунта, която бе откликнала на исканията на тези хора, показва, че властта на това „Братство“ е консервативна и че то не разполага с никаква прагматична програма в политически или икономически смисъл. И по тази причина подобна политическа група не може да заеме конкретни политически позиции. Може да се каже, и то в противовес на народните вярвания, че манифестът на политическия ислям, който е основан на мобилизация и „лозунгарство“, беше потъпкан въз основа на революционната ситуация в Египет. Вероятно най-ярките доказателства за дилемата на движенията на египетския политически ислям могат да се обединят в тяхната неспособност да преодолееят този факт, а оттук и да се откажат от прочувствените си речи относно палестинската кауза.

Движенията на политическия ислям няма да бъдат в състояние да предложат каквито и да е реални политически, социални или икономически решения, поради което ще трябва да адаптират своята идеологическа позиция към реалността, като така загубят възможността си да разпространяват своя идеологически дискурс, въз основа на който станаха популярни – най-вече във връзка с конфликта им с ционисткия враг. Продължението на този дискурс – с тази морфогенезна реч – ще доведе до тяхната изолация, както и до „блокиране“ на международния им хоризонт. Което неизбежно ще влоши още повече трагичното им положение на повече от едно равнище. И така, на тях ще им се наложи да прибегнат до логиката на необходимостта, която не признава никакви закони; и ще бъдат оценявани като движения, които са се отказали от собствения си ислямски дискурс поради жаждата си за власт.

Преобладаващо ислямските движения – и то в контекста на техните „напъни“ да постигнат всенародна легитимност въз основа на поетите си ангажменти към ислямското право, винаги горят от желание да предлагат идеологически дискурс; но самата идеология започва да отстъпва при всеки допир с реалността или с конкретни, подробни политики. Моментът на сблъсък между идеологията и реалността често води до отстъпване на идеологията в полза на реалността. А пригодността на тези движения в името на властта е нещо, което надделява над същата тази пригодност чрез съвместното си съществуване с реалността и отговорността. Разбира се, аз

ще се постарая да не задълбавам в детайлите, свързани с легитимирането на идеологическия закон за ислямския дискурс, но може да се каже, че съвременната история не успя да предложи примери за „завземането“ на политическата власт от тези движения или за какъвто и да е техен достъп до управлението. Този неуспех е свързан с естеството на тези движения (ако изобщо има такава), както и с факта, че, според редица ислямски мислители, ислямът не представлява едновременно религия и държава; както и че това не се отнася до вътрешните обстоятелства на тези движения, а излиза далеч извън тях и се свързва с редица обективни условия, които не им позволяват да завземат властта – най-вече в плуралистичните общества.

Без всякакво съмнение ислямистите са изправени пред редица предизвикателства, свързани с развиването на интелектуалната и идеологическа реторика, която трябва да действа гъвкаво и открито по отношение на обществените свободи и по въпроса за човешките права и взаимоотношението мнозинство-малцинства, от една страна, както и на политическия плурализъм, от друга; защото в противен случай ще загубят – а и вече загубиха – големи групи от хора, които им вярваха. А що се отнася до взаимоотношението между религиозните текстове и фактите, неизбежното усърдие ще си остане това, което постига обществения интерес. Прилагането на практика на правото допринася значително за виталността и енергичността на исляма, тъй като чрез това право той ще може да продължи да дава отговори във всяка епоха, свързани с предизвикателствата в нашата епоха. Защото според хадисите, **„Мъдростта е желание на верен човек, а мюсюлманите са достойни да разполагат с тази мъдрост – където я намерят и когато я притежават; и не трябва никога, никога да я забравят.“** Така мюсюлманите приемат за свое задължение да подкрепят законодателните си дела въз основа на житейския опит – независимо дали исторически или от по-нови времена.

Опитът на Европа от Средновековието показва, че обществата с религиозна идентичност не са успели да наложат демокрацията успешно. А доказването на тази теза става възможно, като се припомнят някои основни повратни точки в европейската история при появата на диктаторски режими „от времето на Еклесиаста“ в най-грозната им форма – когато например френският крал Луи XIV разпространява идеята си за „божественото право“, според която идеята за властта на краля е „божествена“ и никой друг няма право на нея. Днешната арабска действителност е много подобна – в исторически план, някъде до към края на Европейския предренесансов период. Тъй като днес ислямската администрация е поела отново ролята на църквата при отричането на многовластието и тълкуването на плурализма като накърняване на властта на „легитимната фигура“, която се грижи за управлението на страната.

Накратко, трябва да се подчертае, че бъдещето на ислямистките партии и движения, както и на евентуалните промени, ще зависи от работата и от постиженията въз основа на натрупания опит, както и от това в какво ще се превърнат арабските държави в рамките на настъпващата революционна промяна.

Промяната и проклятието на тероризма

Никой не може да твърди, че арабският свят е някаква утопия или че е идеалният свят за живеене. При диктаторските и олигархичните режими реалностите, свързани с човешките права, са ужасяващи, тъй като тези режими не се интересуват от свободата или демокрацията. Може би този свят е описан най-правдиво от поета Музафар ал-Наваб със следните думи: „Този арабски свят, който се простира между две морета, представлява ... сборище от нарежени един до друг затвори, където всеки тъмничар гържи ръката на тъмничаря до себе си.“ Още повече, че загънената улица, в която се намира този свят, е свързана не само с липсата на свобода или демокрация. Защото дългогодишната корупция, липсата на планиране и развитие, както и зависимостта от Запада са натрупали сред населението на този регион огромна фрустрация и отчаяние за това, че няма да има „по-добро утре“. В резюме може да се каже, че както липсата на хляб, така и на човешко достойнство ни карат да очакваме взривове, подобни на тези, чиито пламъци обхванаха тялото на Мохамед Боазизи. Освен това, граматичното разпадане на режима в Тунис беше показателно за слабостта на режима, а заедно с него падна и историческата бариера на страха, като по арабските улици започна да се „шушука“, че е възможна промяна.

Тунис обаче не е повече никакво изключение по пътя, поет от преживелите „Арабската пролет“ страни, който път в момента е осеян от граждански войни, чуждестранна намеса и организиран тероризъм. След двата плавни прехода във властта днес по всичко личи, че Тунис се състезава с тероризма. На 18 март 2015 г. терористична група нападна гревния музей „Бардо“, при което загинаха 22 души, от които 18 чуждестранни туристи, а други около 50 бяха ранени. Според арабските медии, атаката на музея „Бардо“ е била само нещо подобно на „транзитна гара“ в рамките на непрекъснатите опити да се атакуват безопасните граници на заплашената в политическо отношение, както и по отношение на сигурността, столица на тази страна.

Терористичната атака, насочена към Тунис, е нищо в сравнение с това, което се случи в Сирия и Ирак, където под знамето на ИДИЛ и „Ал Нусра“ се събраха всички терористи на света, за да зачеркнат историята, да разрушат цивилизацията, да убиват хора и да опетнят лицето на исляма. И под ръководството на тези терористи ИДИЛ и „Ал Нусра“ извършиха следните престъпления:

1. Опитана се да зачеркнат човешката история, а в момента се стремят да изтрият следите от всякаква цивилизация, и то на земята, която се счита за „люлка“ на тази цивилизация.

2. Правят опити да изтрият приноса на всички хора, които изградиха този арабски свят и които бяха свидетели на началото на човешката история.

3. Разрушават причините за прогреса на човечеството, като затриват от лицето на земята паметниците на тези, дошли от недрата на историята и станали светили в областта на науката, културата и изкуството.

4. Убиват човешки същества, пленяват жени и ги продават, превръщат момчета в чудовища, разрушават столици и после се хвалят в социалните мре-

жи с това, колят и горят живи хора; премахнаха образованието и обезглавяват всеки „друговец“, след което показват по телевизията заснетите кадри на целия свят.

В историческата си реч, произнесена пред Съвета за сигурност на ООН на 27 март 2015 г., ливанският министър на външните работи и емигрантите – Гебран Басил, заявява, че малцинствата в Леванта са потискани, посичани и преследвани в ръцете на ИДИЛ и Израел, „тъй като нашата левантска идентичност успя да сътвори божествени религии на една и съща земя и в едно и също тяло.“ И добавя: „Защо се принасят в жертва нашите принципи на олтара на интересите и защо сме непрекъснато убивани от ИДИЛ и Израел, докато светът само стои и наблюдава, водейки си записки с фактите, а после изпраща доклади? И какво остава от международното право, от международното правосъдие и от Съвета за сигурност, след като в нашия регион не съществува вече нито право, нито правосъдие, нито някаква сигурност?“ Говорейки за малцинствата, Басил задава следните въпроси: каква стойност може да се търси в едно малцинство, чийто брой в Ирак спадна рязко от два милиона на по-малко от 300 000 души? В Турция – от 15% на 1%, във Витлеем от 85% на 12%, а в Йерусалим – от 53% на 2%? При положение, че в Мосул 700 000 язиди и християни бяха разселени с един замах? А двама епископи бяха отвлечени, без никой да реагира? И че бяха разселени асирийци, а в резултат на това – само мълчание... И какво би останало от нашите малцинства, ако на една държава се дава правото да се рогди в името на исляма, което е изкривена радикална интерпретация на самия ислям? Накрая Басил се обръща с призив към международната общност да се опита да поддържа „нашата култура, нашата идентичност и нашата цивилизация, както и да взема от нас нещо много повече от петрол и ресурси“.

Този сърцераздирателен призив на министър Басил пред Съвета за сигурност беше нещо като реакция на терористичните атаки, извършени от ИДИЛ и Израел с жестокост, която не може да се сравни даже с бруталността, присъща на праисторическите времена. Освен кланетата и разселването на противопоставящите се на тази организация хора, ИДИЛ работи и за унищожаването на човешкото наследство чрез следните методи:

1. В Ирак: чрез разпродаване на шумерски паметници в Тел Авив, разрушаване на градовете Нимруг, Хатра и Хорсабад, срутване на музея в Ниневия и на статуята „Крилатият бик“ – символ на асирийската цивилизация, както и сриване със земята на историческата „Църква на Свети Георги“.

2. В Сирия: чрез плякосване, опожаряване и разрушаване на археологически обекти в някои части на страната, сред които *Krak des Chevaliers* („Замъкът на кръстоносците“) и историческите пазари в Алепо, включващи Джамията на Омаядите, Евангелистката църква, рибарското селище и Библиотеката.

Трябва да отбележим, че в международното право не съществува дефиниция на „тероризъм“, тъй като този въпрос се е сблъсквал и ще продължава да се сблъсква с редица предизвикателства, противоречия и противоречиви искания. И точно това накара редица наблюдатели да заключат, че независимо от факта, че резолюциите на Съвета за сигурност на ООН не представляват из-

точник на международното право, „международната обвързваща сила на резолюциите в Глава VII ни кара да смятаме, че дефиницията на международния тероризъм, съдържаща се в резолюция 1566, е международно обвързваща дефиниция. Тази дефиниция гласи, че:

престъпни деяния, включително и срещу цивилни лица, извършени с цел да причинят смърт или сериозна телесна повреда; или взимане на заложници с цел да се провокира състояние на ужас сред обществото, сред група лица или сред конкретни лица; сплашване на населението или принуждаване на правителство или на международна организация да направят това или да се въздържат от предприемането на каквито и да е действия; както и всички останали действия, представляващи престъпления в рамките на, или дефинирани в свързани с тероризъм международни конвенции и протоколи, не се смятат по никакъв начин оправдани по съображения от политическо, философско, идеологическо, расистко, етническо, религиозно или каквото и да е друго подобно естество.

На тази основа Съветът за сигурност на ООН трябва да отнася извършените от ИДИЛ престъпления до Международния наказателен съд (МНС), както и да гържи отговорни всички, извършили тези престъпления, заедно със съответните погубители. Така, както вече направи на два пъти: когато същият този Съвет за сигурност отнесе Случая „Дарфур“ до МНС по силата на резолюция 1593/2005, както и Случая „Либия“ въз основа на резолюция 1970/2011. Отговорността на Съвета за сигурност в подобни случаи се основава на следните два принципа:

Първо, извършените престъпления и нарушения, както и постоянното насилие, застрашават международния мир и сигурност.

Второ, въз основа на отговорността на международната общност да „защитава мирните граждани“, както и на принципа, който доведе до предаването на Случая „Либия“ на Международния наказателен съд, в момента, в който една страна покаже нежелание или невъзможност да защити своето цивилно население, за международната общност става задължително да поеме това задължение, изхождайки от принципа за отговорността за защита на мирните граждани, който от 2005 г. насам вече е неразделна част от международното публично право.

Следователно за международната общност е възможно – както и задължително – да санкционира ИДИЛ и израелските окупатори заради извършените от тях престъпления въз основа на правната характеристика на тези престъпления или, по-точно:

1. извършване на геноцид;
2. извършване на престъпления срещу човечеството;
3. извършване на военни престъпления.

Обаче най-важният резултат от тероризма на ИДИЛ и престъпните ѝ деяния си остава фактът, че тази организация погреха завинаги желанието на арабите да постигнат своята лелеяна мечта – да построят светска държава, държава на гражданите, в която тези граждани да имат еднакви права и задължения.

Заклучение

В заключение бихме искали да подчертаем следното:

1. Свободните хора не сътворяват подчинени (марионетни) режими. Може да кажем, че най-мощното оръжие, от което се страхува Израел, е, че арабските народи са свободни и се радват на демокрация.

2. Непризнаването на съществуването на „Арабската пролет“ се дължи на факта, че хората, които бяха управлявани от тирани, а след това бяха прокудили тези тирани, бяха объркани и не знаеха как да намерят нова политическа формула или да създадат алтернативен режим. И тъй като тези хора действат без абсолютно никакъв план, даже и да знаеха какво не искат, и даже и да скандираха силно: „Ние, хората, искаме да свалим този режим!“, те нямаха ясна представа какъв алтернативен режим желаят.

3. Отхвърлянето на някои от символите на режима изобщо не означава въвеждане на демократично управление; демократичното управление не се гради върху гулата на танковете или върху бомбардировки; нито се гради въз основа на ухажването от страна на Израел. И всеки режим, който претендира за демокрация, но установява отношения с ционистката структура, действа като инфилтратор, поради което с него трябва да се борим, даже с помощта и подкрепата на несклонния на такава борба авторитарен режим.

4. Окупването от страна на ИДИЛ на огромни територии в Сирия и Ирак се смята за начало на прекрояването на политическата карта на Близкия изток, за да бъдат осигурени по-нататъшното надмощие на Израел на всички равнища, както и защитата на западните интереси. Разделянето на вече разделената земя не се смята вече за интелектуален лукс, тъй като се превърна в осезаема реалност, препотвърдена като факт в цял Ирак, Судан, Либия, Сирия и Йемен; а целта е пределно ясна: да се продължи стратегическото превъзходство на Израел, да се служи на неговата сигурност, както и да се оправдае неговото съществуване като еврейска държава, обградена от враждуващи помежду си сектантски държавици. С други думи, на схемата „Западът - ционистите“ не ѝ трябва никакви извинения, за да разкъса арабския свят, тъй като в момента повечето арабски държави са загрижени за своята съдба.

5. И отново сътресенията в арабския свят са свързани основно с определяне на регионалните жалони в Близкия изток: за Израел и Иран ли става дума или за Израел и Турция? Или пък за Турция, Иран и Израел? А между тези жалони няма нищо арабско.

В ретроспекция можем да кажем, че ние разбираме решението на Саудитска Арабия да изпълни операция „Решителна буря“ срещу силите на хутите в Йемен, „задният двор на Риад“. Това, което трябва да подчертаем обаче е, че операцията „Решителна буря“, която започна на 26 март 2015 г., съвпадна донякъде с постигането на „ядрено разбирателство“ между Иран и западните страни, все едно че Саудитска Арабия е искала да изиграе някаква регионална роля срещу Иран – чрез своята въздушна кампания срещу Йемен.

Което означава, че по такъв начин вратата остава отворена за редица регионални войни: Саудитска Арабия, Йемен, Египет, Либия и т.н. Всеизвестно

признат факт е, че най-често уязвимите режими водят войни извън своите граници, за да могат да обединят по такъв начин народите си срещу въображаемата „външна заплаха“, като в същото време не полагат никакви усилия да извършат каквито и да е вътрешни реформи.

6. И накрая, политическите промени в арабските страни създадоха възможности за разпространение на международния тероризъм, начело с ИДИЛ и с милициите на „Ал Нусра“, за да извършат най-жестоките престъпления срещу историята, географията и човешката цивилизация в този регион. А ако малцинствата в арабския Левант продължават да живеят с obsесията за екзистенциална заплаха, то ислямската религия е изложена на още по-голям риск от изкривяване на нейните ценности, тъй като е оставена в ръцете на тези, които претендират, че са мюсюлмани.

7. Арабските народи трябва да са наясно, че преходът към демокрация не е никак лесен и не може да се случи само с „натискане на копчето“. Тъй като съществуват институционални, социални, икономически и юридически бариери, които пречат на преминаването към демократично управление. Липсата на гържавни институции, дълбоко вкоренените традиционни структурни сили, липсата на правила за гражданство и слабият икономически растеж – всичко това са пречки, които трябва да бъдат преодолени преди да се пристъпи към демократична система. Казано накратко, практиката на демокрацията изисква играчи и участници, а тези играчи са самите граждани в съответната общност, което пък е намерило израз в следното изказване: няма демокрация без граждани или гражданство.

8. Воденето на преговори с терористите не трябва да се смята за решение. Има призови към гържавите да обединят усилия и да приемат всеобхватна стратегия за борба с всички форми на тероризъм на всички равнища: военно, икономическо, социално и образователно. Държавите трябва да разберат, че тероризмът не е ограничен само до Близкия изток, а че се разпространява и в други части на света. Според мен неотдавнашните терористични атаки срещу руския самолет, както и срещу ливански и френски мирни граждани, показват, че ставаме свидетели на реална Трета световна война, която се води между миролюбивите нации, от една страна, и терористичните организации, подкрепяни за съжаление от някои гържави, от друга.

ДЕБАТИ С ЕВРОДЕПУТАТИ

„Бъдещето на европейския проект“

На 27 януари 2017 г. в Централния военен клуб беше проведена публична дискусия на тема „Бъдещето на европейския проект“. Това е второто събитие от поредицата от дискусии „Дебати с евродепутати“ – съвместна инициатива на Дипломатическия институт (ДИ) и Информационното бюро на Европейския парламент в България, която има за цел да подготви екипа на предстоящото Българско председателство на Съвета на ЕС за диалога и сътрудничеството между институциите на ЕС по горещи теми от дневния ред на Съюза, да даде отзвук на политическите приоритети на ЕС в България и да представи визията на политическите групи в Европейския парламент относно бъдещето на Европа. Събитието беше открито от директора на ДИ, Таня Михайлова, и Теодор Стойчев, ръководител на Информационното бюро на ЕП. В своите уводни думи те подчертаха важното място на темата за Европа и дебата за предизвикателствата пред Европейския съюз (ЕС) в дневния ред и напомниха отново за символиката на годината 2017 – 60 години от подписването на Римските договори и 10 години от членството на България в ЕС. Модератор на дискусията беше Кирил Вълчев, журналист и водещ на предаването „Сегмицата“ на Дарик радио.

Във форума участие взеха четирима български членове на Европейския парламент: Андрей Ковачев, член на Европейския парламент от групата на Европейската народна партия (Християндемократи) – квестор и член на Бюрото и на Комисията по външни работи на ЕП, Георги Пирински, член на ЕП от групата на Прогресивния альянс на социалистите и демократите, на Комисията по бюджетен контрол и на Комисията по заетост и социални въпроси в ЕП, Светослав Малинов, член на ЕП от групата на Европейската народна партия (Християндемократи) – член на Комисията по култура и образование и на Комисията по петиции, Ангел Джамбазки, член на ЕП от групата на Европейските консерватори и реформисти – член на Комисията по култура и образование в ЕП.

Те представиха възгледите си и дискутираха с публиката по въпроси, свързани с актуалните предизвикателства пред Европейския съюз, визиите за неговото бъдеще, натрупания от България опит през 10-годишното ѝ членство в ЕС, предстоящите действия в навечерието на Българското председателство на Съвета на Европейския съюз през 2018 г., миграцията, борбата с тероризма, отношенията на Съюза с ключови партньори, излизането на Обединеното кралство от ЕС.

60 години от подписването на Римските договори и 10 години от членството на България в ЕС – какъв Европейски съюз искаме да градим напред?

Пръв с изказване във форума започна Андрей Ковачев, който в уводните си

гуми подчерта, че ЕС е резултат от действията и желанията на всички държави членки и техните политици и, съответно, не би следвало да бъде нападан от столиците. Съюзът бе определен като най-успешният проект на планетата, като при аргументацията бе изтъкнат фактът, че днес Европа се радва на най-дългия период на мир в историята и това не трябва да се приема за даденост, особено предвид напрегнатата обстановка в периферията. Европейският съюз продължава да бъде икономически печеливш, но същевременно е необходимо последователно поведение относно взетите решения и отговорното им прилагане в отделните държави.

Г-н Ковачев обърна внимание, че напоследък се води антиевропейски дискурс, като подчерта, че ние сме част от Европа и не можем да бъдем антиевропейци. По повод често повтаряното в публичното пространство твърдение, че от Брюксел се налагат решения на отделни държави членки, евродепутатът припомни, че в процеса на вземане на решения на ниво ЕС участват всички държави. Той отбеляза също, че антиевропейските нагласи са довели до формирането на редица популистки формации (напр. в Холандия, Франция и Германия), които злоупотребяват със страховете на хората по отношение на тяхната социална и физическа сигурност.

При своя анализ на достигнатото ниво на развитие Андрей Ковачев изтъкна няколко индикатора – ЕС съставлява около 7.5% от населението на света, но помежду си те разпределят над 50% от всичките социални плащания. Също така Съюзът генерира около 25% от БВП на света и е отговорен за 20% от световната търговия. Често критиката към институциите е насочена към бюрокрацията, във връзка с което г-н Ковачев представи следните числа – администрацията от 30 000 души на Европейската комисия е съпоставима с тази на Париж. В държавите от ЕС на 10 000 граждани се падат средно по 300 държавни служители, докато при ЕС това съотношение е под 1%. Според евродепутата от ЕНП днес някои от критиките към Общността са основателни и тя следва да се адаптира по-бързо към предизвикателствата, но и да бъде по-силна и единна по няколко направления: сигурност, отбрана, разузнаване и охрана на границите.

По повод годишнината от членството на България в ЕС той отбеляза, че за 10 години разликите са очевидни за всеки български гражданин. Финансовите показатели също са красноречиви за периода – нетни бенефициенти с 15 млрд. лева от солидарния бюджет на ЕС, добавили сме 20 метростанции, 37 пречистителни станции и над 1221 км рехабилитирани пътища. В програмите „Еразъм„ и „Еразъм +“, са взели участие 22 000 младежи. И разбира се, към всичко това следва да се добавят и четирите фундаментални свободи и сигурността, които съпровождат членството в ЕС. България не трябва да остава в периферията на Съюза и следва да продължи интеграцията си и в посока приемане на европейската валута. Днес всички държави членки трябва да работят за един силен и реформиран Съюз, заключи евродепутатът. В рамките на отворената дискусия във втората част на форума Андрей Ковачев отново оцени положително първите 10 години на България в ЕС и отбеляза, че – отвъд финансовите и другите изтъкнати аргументи, без Европейския съюз България би се превър-

нала в „лесна плячка за трети страни“.

В своето експозе Георги Пирински отбеляза, че ЕС е изправен пред предизвикателството дали да бъде федерализиран в своеобразни „европейски щати“, или да има връщане към „система от национални държави, които са в един или друг вид сътрудничество“. Според евродепутата от С&Д не следва тези въпроси да се разглеждат като модел „или/или, а по-скоро като и/и“, и също така е важна необходимостта от тук нататък от засилване на социалната роля в държавите и в Съюза като цяло. Той определи като основен проблем кризата на доверие на гражданите в администрацията и институциите на ЕС. Последните изследвания разкриват, че мнозинството от гражданите одобряват членството в ЕС, но не и начина, по който той функционира, а Брекзит е ясна индикация за това некачествено функциониране и представлява един немислим доскоро обратен ход на европейската интеграция. Съществува чувство на несигурност и заплахата, а процеси като голямата рецесия са оставили трайна следа, създавайки неясна перспектива за идните поколения. Докато преди няколко години е било немислимо интеграцията да върви назад, днес ситуацията е различна. В допълнение, г-н Пирински изрази притеснение, че ако се акцентира единствено върху суверенитета на държавите членки и, съответно, върху ролята на Съвета при формирането на политиките на ЕС, като се пренебрегва функцията на ЕП като сърешаващ орган, избран пряко от гражданите, това ще доведе до блокиране на процесите.

Евродепутатът отбеляза основните разлики в политиката на ЕНП и групата на Прогресивния альянс на социалистите и демократите. ЕНП дава приоритет на въпросите на сигурността, свързани с изграждането на единни военни структури, борба с тероризма и т.н., докато социалистите залагат на социалния елемент на сигурността. Според тях безопасността се корени в ежедневието на хората, възможността за упражняване на правото на работа, гарантираща им достойно бъдеще, което може да бъде постигнато в парадигмата „социална държава в социална Европа“.

Според прогнозата на Светослав Малинов Европейският съюз, който ще гравим напред, ще продължава да бъде критикуван, но явлението Брекзит вероятно ще има положителен ефект за Съюза. Темата за Европейския съюз ще продължава да бъде актуална и широко дискутирана. Г-н Малинов подчерта гравивната роля на политическата опозиция в управлението, но според него понастоящем се наблюдава ситуация, при която не се дискутира формата, под която трябва да функционира ЕС, а се поставя под въпрос необходимостта от неговото съществуване. В резултат на надигащите се популистки сили дебатът се съсредоточава върху това не каква Европа искаме, а дали да я има, или не. Оформянето му по този начин е разрушително, тъй като застрашава достиженията на европейската интеграция, които, изложени на постоянна критика, могат да бъдат загубени. Именно подобно разрушаване на ЕС цели антиевропейският популистки фактор. Неговата риторика трябва да бъде ограничена от критично настроените сили, които имат за цел да запазят съществуването на един реформиран Европейски съюз. Евродепутатът е на мнение, че представянето от популистките сили на дилемата „суверенитет или

сигурност,, е несъстоятелно. Такъв избор може да стои пред големи гържави като Руската федерация и Китай, но за европейските гържави възстановяване на суверенитета в пълния му обем би означавало излизане от ЕС. Затова в бъдеще е необходима реидеологизация на европейската политика, за да се върне дебатът на конструктивна основа и да не се съсредоточава върху бъдещето на европейския проект, а върху бъдещето на Европейския съюз. Това е особено валидно за предстоящите парламентарни избори в няколко гържави членки (в Италия, Холандия, Франция), резултатите от които ще бъдат решаващи за бъдещето на Съюза. Според г-н Малинов, в резултат на напускането на Обединеното кралство, в тези гържави ще се стигне до консолидация на проевропейските сили по подобие на случилото се в Австрия.

Друг проблем, пред който понастоящем са изправени европейските гържави, е дилемата за запазването на техния суверенитет. Според Светослав Малинов суверенитетът в първичния му смисъл изключва общ съюз и е необходимо европейските правителства да обединят усилията си, макар и за сметка на техния суверинитет, с цел гарантиране на общата им сигурност.

Вземайки гумата, Ангел Джамбазки веднага изказа обратната теза по отношение на националния суверенитет и подчерта неговата важност. Членът на ЕП от групата ЕКР спомена, че европейският проект в своята 60-та годишнина се намира в най-голямата си криза на доверие и напомни, че тя започва от първите автори на проекта – западноевропейските гържави. Той изрази мнението, че следва да има по-строги ограничения пред навлизането на мигранти на територията на ЕС, както и да се пристъпи към преразглеждане на законодателството за предоставяне на хуманитарен статут. Г-н Джамбазки вижда бъдещето на Европейския съюз в институционалната реформа и промяна на Договорите, като не се позволи намеса в националния суверенитет и се ограничи политическата дейност на ръководителите на институциите на ЕС. Според него е необходимо Съюзът да уважава гържавите членки и да не се намесва в националните им законодателства, а Европейската комисия трябва да изпълнява функциите на изпълнителен орган и да бъде по-демократично отговорна. Евродепутатът счита, че ръководителите на ЕС трябва да носят политическата отговорност при взимането на своите решения с по-голяма тежест.

Участието на България в ЕС в бъдеще трябва да включва ясно формулирани приоритети и тук г-н Джамбазки изрази своето мнение относно приоритетите на Българското председателство на Съвета на ЕС. Те следва да включват например емиграцията на български граждани на Запад, решаването на демографския срив, както и въпроса за българските малцинства зад граница в региона на Западните Балкани.

В обобщение на възгледите на евродепутатите по въпроса какъв Съюз искаме да градим напред, Георги Пирински, Андрей Ковачев и Светослав Малинов подкрепиха по-нататъшната интеграция на ЕС, макар между тях да имаше известни различия. На по-евроскептична позиция беше г-н Джамбазки, чиято визия за ЕС е за ограничаване на интеграцията за сметка на националната гържава.

Темата за сигурността беше обсъдена от всички. Според Андрей Ковачев

Съюзът трябва да бъде по-единен чрез интеграция в областта на сигурността и отбраната. На близка позиция беше г-н Малинов, който смята, че сигурността на ЕС изисква отпадане на суверенитет. Според г-н Пирински сигурността е важна, но тя трябва да бъде социална сигурност, а не военна. Европейският съюз трябва да бъде по-социален, но да не се превърне във федерална държава. Ангел Джамбазки защити позицията, че суверенитетът е ценен и трябва да бъде бранен като израз на националния интерес и своеобразна котва, която да ни предпазва от залитания в една или друга посока. В областта на отбраната той не иска обща армия, отделна от НАТО.

Какви предизвикателства поставя Брекзит пред ЕС и какво бъдеще очаква Съюза след него?

Сред акцентите в евродебата за бъдещето на Европейския съюз беше и темата за Брекзит – излизането на Обединеното кралство (ОК) от Съюза, както и свързаните с това предизвикателства и последици.

Андреј Ковачев коментира темата за Брекзит, като акцентира върху интереса на ЕС и държавите членки за оставане на Великобритания в общия пазар, при условие че бъдат запазени четирите свободи на придвижване (на хора, стоки, услуги и капитали) след окончателното приключване на преговорния процес между ЕС и ОК и излизането на страната от Съюза. Според г-н Ковачев вероятността за този вариант е малка, имайки предвид изразената през последния месец позиция на британския министър-председател, г-жа Тереза Мей, за придържане към т.нар. „твърд Брекзит„. На този етап се очертават ясните намерения на британското правителство за пълно излизане от Общия пазар и преговаряне на отношенията. При осъществяване на „твърд Брекзит„ Великобритания ще трябва да участва в търговията с ЕС като всяка друга трета страна по модел, съответстващ на стандартите на Световната търговска организация (СТО) с прилагане на мита от 4% - 4.5%. Друг вариант за уреждане на бъдещите търговски отношения между Великобритания и ЕС би могъл да бъде договарянето на търговско споразумение, по подобие на това с Канада. Въпреки това новият характер на отношенията ЕС-ОК ще стане факт едва след приключване на преговорите по излизане от Общността. Преговорният процес ще се развива по време на Българското председателство на Съвета на ЕС през първата половина на 2018 г., поради което е необходимо нашата страна да бъде добре подготвена.

Георги Пирински засегна въпроса за излизането на ОК от ЕС в контекста на нуждата от промяна на Съюза, породена от нарастващата криза на доверие на хората в работата на европейските институции. Последните изследвания на Евробарометър показват, че мнозинството от европейските граждани на държавите членки одобряват членството в Съюза, но не и начина, по който той работи. Разочарованието се дължи на чувството на несигурност и неясна перспектива. В тази връзка Брекзит следва да се разглежда като ясна индикация за немислим доскоро обратен ход на развитие на процеса на евроинтеграция – към дезинтеграция и разцепление. В европейския дневен ред трябва

да се постави въпросът как реагира Европа на тези процеси на дезинтеграция и какъв следва да е отговорът на ЕС на това предизвикателство. Според г-н Пирински реакцията трябва да бъде свързана с обединяването около идеята за една по-социална Европа, както е записано в чл. 3 от Договора за ЕС, и предложението за създаване на европейски стълб за социални права.

Светослав Малинов убедено защити хипотезата си, че Брекзит ще формира обратен на ефекта на доминото процес за европейците и няма да доведе до разцепление, а до обединяване и сплотяване. Ще се появят европейски центрист-ремителни сили и ще се сформират проевропейски правителства. Свидетелство за това са резултатите от проведените в Австрия президентски избори, спечелени от проевропейския независим кандидат Александър Ван Дер Белен. Според Малинов около кандидатурата на Ван Дер Белен са се обединили всички австрийски граждани, осъзнали неблагоприятните последици от евентуална победа на евроскептичния кандидат Норберт Хофер, който потенциално би потърсил възможност да извади страната от Еврозоната и ЕС. По примера на австрийските граждани все повече европейци разбират, че ЕС не е свършен в настоящия си вид и следва да се реформира, но не и да изчезне. Хипотетичен разпад на ЕС би довел до загуба на всичко постигнато до момента (права, свободи, ценности и т.н.). Именно осъзнаването на тази възможна загуба може да бъде единствената гаранция, че напускането на ЕС от други държава членки ще бъде избегнато. Г-н Малинов отчита, че в дневния ред на ЕС към момента фигурират теми, които нямаше да бъдат обсъждани без Брекзит – като тази за европейския отбранителен капацитет. Отпадането на ветото на ОК в съчетание с усещането за опасност създават подходящи предпоставки за такъв капацитет.

Ангел Джамбазки изрази мнението, че отношението на институциите на ЕС (основно на ЕК) към резултатите от референдума в ОК и към Брекзит е било пренебрежително. Според него един от елементите в реформата на ЕС трябва да бъде свързан с това европейските институции да демонстрират повече уважение към националните държави. Европейският проект навършва шестдесет години, но никога не е бил в такава криза на доверие. Тя е сред гражданите на водещите държави, които имат значим принос за европейския бюджет.

Два от въпросите от страна на публиката в отворената дискусия имаха отношение към темата за бъдещето на Съюза след Брекзит.

Весела Чернева – директор на българския офис на Европейския съвет за външна политика (ECFR), пожела да чуе мнението на евродепутатите относно това как „ефектът на положителното домино“, което ще води до засилване на интеграцията, може да бъде компенсирани за малки държави като България, за които това би могло да означава допълнителна маргинализация.

В отговор г-н Ковачев коментира, че задълбочаването на дебата относно разделението на ЕС на ядро и периферия не е в интерес на България. Според г-н Джамбазки Европа на няколко скорости вече съществува. Г-н Малинов сподели своето виждане, че не иска България да бъде изолирана, а Европа следва да мине на нова степен на интеграция и да се осъществи реформа в Еврозоната.

Същевременно обаче постигането на нова степен на интеграция не може да се осъществи без временно наличие на разделение. Поради това за България би било по-добре да е малко по-периферен член на една засилваща се общност, отколкото да е почти равноправна в една хомогенна общност. Г-н Пирински, от своя страна, бе категоричен, че в основата на ЕС следва да бъде насърчаването на социална, икономическа и териториална кохезия.

Г-н Огнян Карастаматов, стажант-аташе в Министерството на външните работи, се поинтересува как ще се запълни вакуумът по линия на Общата външна политика и политика на сигурност на ЕС (ОВППС) след Брекзит. Според г-н Ковачев ОК винаги е било спирачка за ОВППС, така че в това отношение Брекзит може да има благоприятен ефект. Г-н Малинов, от своя страна, изказа становището, че първо следва да се изчака и да се види как ще протече политическият дебат вътре във Великобритания, който ще се развива паралелно с преговорите за Брекзит (беше направена препратка към Шотландия и ясно изразеното ѝ желание за оставане в ЕС и съответно отделяне от ОК).

Отношенията между ЕС и САЩ след избора на президента Доналд Тръмп

Едно от последните изказвания на американския президент Доналд Тръмп и посочените в него кризисни точки бяха застъпени в уводните думи на модератора на дебата Кирил Вълчев. Също така в рамките на отворената дискусия беше зададен и въпросът от публиката „Тръмп дава ли шанс за еманципация на Европа или напротив, точно обратното, Европа само Германия ли е?“, преформулиран от модератора в: „Какво е значението на САЩ за бъдещето на европейския проект?“.

Всеки от евродепутатите изложи становище по темата.

Андрей Ковачев изказа мнение, че след края на Втората световна война САЩ са гарант за сигурността първоначално на Западна Европа, а впоследствие – и на Източна Европа. Съединените щати от много време – както републиканци, така и демократи – са искали от Европа много по-голяма ангажираност по отношение на общата ни сигурност и отбрана, особено по отношение на държавите на Балканите, в Близкия изток и в Африка. Г-н Ковачев категорично застъпи тезата, че европейският отбранителен капацитет в никакъв случай не цели дублиране на НАТО, а само допълване, изразяващо се в общо закупуване на техника, общи хеликоптери, общо трениране на нашите военнслужещи, общо инвестиране в научна и развойна дейност в отбранителния сектор – както по „Хоризонт 2020“, така и по допълнителни програми. „За да няма никакво съмнение – не дублиране, не напускане. НАТО и чл. 5 от Вашингтонския договор остават основата на нашата сигурност.“

Георги Пирински представи позицията, че не американският президент ще определи бъдещето на ЕС, а то ще зависи от желанията на гражданите на държавите членки. Той посочи, че не трябва да виждаме единствено Съвета на министрите като политически орган за формиране на политиката на ЕС, защото Европейският парламент също е решаващ орган. В тази връзка той отправи призив към гражданите за много внимателно следене на дискусиата в ЕП.

Светослав Малинов коментира, че въпросното изказване на Тръмп е изключително притеснително, „защото по време на кампанията на три пъти той заяви нещо за ЕС, което не е просто факт погрешен или невежество, а светозглед. Той заяви, че ЕС е създаден, за да конкурира САЩ, световната търговия и икономика. Тръмп схваща ЕС като някакъв вид конкурент, чието отслабване е добро за Америка.“ Г-н Малинов изтъкна, че това е дълбоко неразбиране, което според него обаче няма да стане основна политическа линия на САЩ. Определи новия американски президент като максимално враждебен и в тази връзка – новост за ЕС. Той направи съпоставка между политическия език, използван от Доналд Тръмп, и този на френския политик Марин Льо Пен – „Когато иска гласове за себе си, тя казва на французите точно това, което казва Тръмп за ЕС.“ Евродепутатът добави, че негодуванието на САЩ относно финансирането на НАТО е основателно, тъй като част от държавите в ЕС имат изключително висок стандарт. Според него е необходимо нормата от 2% да стане задължителна както политически, така и ценностно. Относно европейския отбранителен капацитет, Светослав Малинов посочи, че два пъти се е говорило директно по темата – първо в разгара на бежанската криза и после след Брекзит. Той коментира, че има огромни сфери – географски, политически, конфликтни, където НАТО не може, по устав, да се намесва, въпреки че те представляват директна заплаха за света и Европа. Според него именно тук трябва да влезе европейският отбранителен съюз и да действа. В допълнение на казаното от г-н Ковачев, г-н Малинов застъпи тезата, че този капацитет трябва да има възможност да се намесва там, където НАТО не може, давайки за пример Либия.

Ангел Джамбазки подкрепи мнението на Тръмп, че Европа не изпълнява своите договорни задължения. Той допълни: „Ако търсим засилване на отбранителния си капацитет, би трябвало всички да изпълняват съюзническите си задължения и всички да бъдат лоялни съюзници.“ Също така изрази несъгласие с възгледите на г-н Малинов, според когото единствено Съюзът може да бъде гарант за сигурността и икономическата стабилност на европейските държави, и заяви, че ЕС е защитен единствено като партньор на НАТО, а САЩ са основната сила, която може да гарантира тази сигурност.

В позициите на четиримата евродепутати се забеляза единство в становището по отношение достигането на нормата от 2% годишна вноска в бюджета на НАТО от държавите членки, както и недублираща и допълваща функцията на европейския отбранителен капацитет спрямо НАТО.

Миграционният фактор и неговото влияние върху европейските политики и европейския модел

Андрей Ковачев посочи, че най-важното за бъдещето на ЕС е държавите членки да имат единна политика по отношение на отбраната, сигурността и миграцията, както и засилено сътрудничество при общата защита на границите и борбата с тероризма. Подчертана бе необходимостта от ефективна политика на реадмисия и репатриране като съставна част и основен елемент в борбата срещу незаконната миграция. „Възстановяването на доверието на

европейските граждани е свързано с механизмите за справяне с бежанската криза. Трябва да покажем, че националните власти, както и европейските институции работят за това правото да бъде спазвано и мигрантите, които нямат право да бъдат на територията на ЕС, да бъдат върнати в съответните страни на произход“, заяви Андрей Ковачев.

Той допълни, че миграционната криза в частност е позволила на много политици да извлекат дивиденди от легитимните опасения на европейските граждани. Като пример за този феномен бе посочена грешната според него комуникационна стратегия на Германия през 2015 г., когато изказването на канцлера Ангела Меркел бе представено от медиите като призив „всички мигранти да се отправят към страната“. Г-н Ковачев изтъкна, че вследствие на политиката за приемане на мигранти, водена от Германия, само през 2015 г. на територията на страната са влезли 890 000 бежанци. В този контекст призова страните на крайна дестинация, като Франция и Германия, да приложат по-ефективни механизми за бързо връщане на нелегалните мигранти, тъй като оставането им на територията на ЕС не може да бъде оправдано по никакъв начин. По темата за общата политика по миграцията евродепутатът подчерта, че за България, като външна граница на ЕС, е много важно да се справи с преминаващите икономически мигранти. В тази връзка той се застъпи за създаването на обща разузнавателна агенция на ЕС, която да допринесе за ефективното опазване на външните граници на Съюза.

Подкрепата си за твърда и последователна политика на връщане на мигранти изрази в изказването си и Светослав Малинов. „Аз съм изключителен привърженик на радикална политика на връщане, защото наистина има хора, чийто живот зависи от това да намерят убежище в Европа. Тъкмо заради тях трябва да върнем всички икономически мигранти и именно тази политика на връщане трябва да бъде ключова през 2017 г.“, посочи Малинов. Той изрази мнение, че Споразумението за реадмисия между ЕС и Турция работи и има спад в миграционната вълна през Средиземно море. Като основни приоритети евродепутатът откри репатрирането на нелегалните мигранти и интеграцията на хората с бежански статут на територията на ЕС. В допълнение, г-н Малинов определи небивалата мигрантска вълна, устремила се към държавите от Западна Европа, като една от причините за погема на популистките сили.

От своя страна Георги Пирински заяви, че в Европа има опасна тенденция да се отхвърля миграцията с ултранационалистически позиции, противопоставяне и агресия. В тази връзка той се застъпи за Резолюцията на Европейския парламент от 25 октомври 2016 г. относно правата на човека и миграцията в трети държави. „Резолюцията съдържа ясна визия, че трябва да се спре каналджиството, да се съдейства на държавите, които са непосредствено изложени на миграционен натиск, както и да се прави ясна разлика между бягащите от война и онези, които са тръгнали по други причини“, посочи в изказването си г-н Пирински.

Според Ангел Джамбазки на миграционната криза би следвало да се отговори с ясна политика, която включва защита на границите на ЕС, невъзможност за преминаване, незабавна репатриация, стриктна процедура за получаване, от-

немане и отказване на статут. Той отбеляза, че терористичните атаки в Европа подчертават ясната необходимост от предприемане на твърди мерки срещу нелегалните мигранти, както и нуждата да се проведе разговор за пряна и реформа на ЕС. Това се нарича нова „политика на отблъскване“, която трябва да бъде обсъдена и да бъде приета. По думите на Анжел Джамбазки, Споразумението за реадмисия между ЕС и Турция не работи и държавите членки трябва да подхождат сериозно към създаването на по-ефективна стратегия за защита на външните граници на ЕС.

Макар и миграционната криза да не бе основен акцент в публичната дискусия, участниците се обединиха около тезата, че гарантирането на сигурността на европейските граждани е основен приоритет на ЕС, а справянето с миграционната криза е път към възвръщане на доверието в европейските институции. Беше подчертана необходимостта от обща политика на ЕС по отношения на миграцията, както и важността на ефективната защита на външните граници на ЕС, успешно изпълнението на сключените споразумения за реадмисия с трети страни и други мерки, които Съюзът трябва да предприеме за по-доброто справяне с този проблем. Важно е в лицето на погодни предизвикателства, ЕС да бъде единен, с обща визия за решаване на миграционната криза, което от своя страна ще допринесе за възвръщане на доверието на гражданите в европейските институции.

„The Communication Strategy for the Accession to the European Union“

През 2017 г. се отбелязва 10-ата годишнина от присъединяването на България към Европейския съюз. С цел да изпълни изискванията, произлизащи от членството на страната в ЕС, Дипломатическият институт към министъра на външните работи на Република България (ДИ) въвежда и поддържа общи ефективни стандарти в дипломатическата професия, създадени, за да отговарят на обучителните нужди на българските дипломати и служителите в сръжжавната администрация. В допълнение Институтът разширява своята дейност на международно ниво, привличайки чуждестранни дипломати в своите обучения и допринасяйки по този начин за изграждането на дух на регионално сътрудничество. Югоизточна Европа, Черноморският регион и Кавказ винаги са били във фокуса на Института, със специален акцент върху Балканите.

През февруари 2017 г. Дипломатическият институт представи официално в Дома на Европа в София своето най-ново издание „The Communication Strategy for the Accession to the European Union“. Специализираното издание обхваща резултатите от съвместен проект на Института и Фондация „Ханс Зайдел“, един от най-близките партньори на ДИ. Сред техните многобройни общи инициативи са Зимното училище по дипломация, Курсът по енергийна дипломация, различни публични събития, както и проектът „Западните Балкани: по-близо до ЕС. Укрепване на капацитета на сръжжавните институции, за да посрещнат предизвикателствата на интеграцията днес“, който имаше за цел да подобри административният капацитет на Черна гора, Република Македония, Албания и Босна и Херцеговина.

Последваща инициатива в тази посока е проектът „How to communicate with the public in the context of the EU integration“ (2015 – 2017), създаден, за да подпомогне сръжжавите от Западните Балкани по пътя им към ЕС посредством комуникирането на европейската идея и европейските политики на техните местни публики. Той включва обстойно проучване, в резултат на което са изготвени научни статии, и две конференции, на които да бъдат представени резултатите от проекта.

Целевите сръжжави са разделени в две групи. Първата включва Черна гора, Република Македония и Република Сърбия. Български експерти проучиха на място обществените нагласи спрямо присъединяването към Европейския съюз с цел да разберат какви са комуникационните политики в тези три сръжжави на няколко равнища – представителствата на ЕС, правителствената политика (ако има такава) и дейността на неправителствените организации, университетите и др., както и да открият каква е връзката между съответната комуникационна политика и нивото на подкрепа и разбиране за отношенията и преговорния процес с ЕС.

Втората група включва Република България, Унгария и Хърватия. Български експерти проучиха публичните политики, които са използвани в тези сръжжави в

процеса на интеграция в ЕС, за да анализират методите за комуникация между съответните правителства и обществото. Един от основните резултати беше сравнителен анализ между комуникационните стратегии на трите държави, успехите от които биха могли да бъдат интегрирани в стратегиите на държавите, които в момента се стремят към присъединяване към ЕС.

На базата на събраните данни експертите изготвиха 6 научни статии, по една за всяка държава. Заедно с две обобщаващи статии на един български и един германски експерт те бяха включени в изданието „The Communication Strategy for the Accession to the European Union“: „Communicating the European Union – why, who, what, how?“ от проф. д-р Ингруг Шукова, катедра „Европеистика“, СУ „Св. Климент Охридски“, „Public acceptance of EU accession – not a matter which runs by itself: lessons learnt from analyses of communication strategies in the context of acceding to the European Union“ от проф. д-р Екарт Щраменшулте, директор на Европейската академия-Берлин, „Presentation of Hungary’s Communication Policy on European Integration during the country’s preparation for full membership of the European Union“ от Тегу Ганчев, експерт в ДИ, „Presentation of Bulgaria’s Communication Policy on European Integration during the period of preparation for full EU membership“ от Биляна Дечева, началник-отдел в ДИ, „Communication Strategy of the Republic of Croatia“ от Георги Герзов, експерт в ДИ, „Communicating the European Union in Montenegro“ от проф. д-р Ингруг Шукова, „How to communicate the EU in Serbia“ от Владимир Шоноф, „How to communicate with the public in the context of EU integration – Report on the Republic of Macedonia“ от доц. д-р Калоян Симеонов от Катедра „Европеистика“ на СУ „Св. Климент Охридски“.

19/2017
January - June

DOCENDO



DISCIMUS

JOURNAL

DIPLOMACY

DIPLOMATIC
INSTITUTE

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
REPUBLIC OF BULGARIA

The role of foreign ministries in exercising the Rotating Presidency of the Council of the EU, coordination with the EEAS after the Lisbon Treaty, and lessons to Bulgaria

**Kalina Cholakova,
trainee attache**

Synopsis

This policy paper deals with an issue of present interest which is worth becoming the subject-matter of an independent study, namely the role of EU Member States' foreign ministries in exercising the rotating Presidency of the Council of the European Union. The paper consists of five parts. The first part is an introduction to the particular subject-matter. The second one analyzes the issue in terms of the changes introduced by the Lisbon Treaty, as well as of the principles of general practice. The third part concentrates on the coordination of the rotating Council Presidency with the European External Action Service. The fourth part focuses on the lessons and recommendations to the first Bulgarian Council Presidency, which have been deduced from the analysis of the institutional system after the entry into force of the Lisbon Treaty, as well as from the relevant experience of some EU Member States. The fifth part is the conclusion.

There are also two appendices to this paper, along with a list of references.

I. Introduction

The Presidency of the Council of the European Union is held, in rotation, by each and every EU Member State for a period of six months. During this period, the relevant Council Presidency is supposed to chair the meetings of all Council configurations and relevant preparatory bodies, with the exception of the Foreign Affairs Council (FAC). FAC is chaired, on a permanent basis, by the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, a position that was introduced by virtue of the Lisbon Treaty. The succession of the individual EU Member State presidencies is determined by a unanimous Council Decision¹ on the basis of European Council Decision of December 1, 2009, on exercising the Council Presidency.

The rotating Presidency has a prominent place in the EU integration process. It dates back to the 1951 Treaty of Paris which stipulated that the government of every Member State shall preside, for three months, over the Council of the European Coal and Steel Community. In the course of the evolution of the European Project, the Council Presi-

¹ The most recent Council Decision specifying the measures for the implementation of European Council Decision of December 1, 2009, was adopted on July 26, 2016, in response to the UK notification that it was going to withdraw from the EU. This Decision also specifies the sequence of rotating Presidencies in the period July 1, 2017 - December 31, 2030. According to the new sequence, Bulgaria is expected to take on its first Council Presidency six months earlier than initially planned, i.e. on January 1, 2018.

gency has undergone some changes; however, it continues to be „...a key element of the institutional system of the European Union“². Because it is perceived as „...a historic achievement of European integration“³, which helps reaffirm the principle of equality. So, each and every EU Member State has to exercise the Council Presidency, regardless of any factors, including territorial size or economic and political significance. Therefore, the rotating Presidency is rightfully referred to as „the guardian of equality“ within the EU, similarly to the European Commission (EC), which is usually referred to as „the guardian of the Treaties“.⁴

The rotating Council Presidency has been examined by both the academia, as well as by a number of state experts who virtually perform the functions connected with the preparation and exercise of the Presidency. A large number of these studies, however, generally focus on the functions and tasks pertaining to the Member State administrations without analyzing the particular role played by these countries' foreign ministries⁵. This role has to be studied independently because of the specific area of competencies of these government departments which, more often than not, assigns to them an important place within the framework of the individual countries' coordinating mechanisms involved in the preparation and the exercise of the Presidency itself. This topic is particularly important in the context of preparations for the first Bulgarian Council Presidency that has been scheduled for the period January - July, 2018.

We, however, have to point out explicitly that it is impossible to render here an exhaustive description of the role of foreign ministries in general, as they perform different functions for the purposes of the rotating Presidency depending of the specific features of the individual countries' coordinating mechanisms. The scope of their competencies varies, too, depending on whether they also deal with „trade“ and „development“ issues because, in this case, they will also have to deal with the Foreign Affairs Council in „Trade“ and „Development“ formats.

There is yet another circumstance that makes this analysis difficult to exhaust. This is the lack of sufficient publicly available information on the individual Council presidencies. In order to obtain as much information as possible on this matter, however, the author of this paper has circulated a questionnaire among the diplomatic missions of all EU Member States accredited to Bulgaria but, unfortunately, only five answers were received.

Bearing in mind the above, this paper is going to study and analyze the role of foreign ministries in exercising the rotating Presidency in terms of the changes that have occurred as a result of the entry into force of the Lisbon Treaty, on one hand, and, on the other, in terms of some general principles that have been deduced from the practical experience of the individual Member States on the basis of the information available.

2 Vademecum on the Presidency of the Council of the European Union, p. 7

3 Shikova, I., The rotating Presidency in the European Union, p. 73

4 Shikova, I., The rotating Presidency – Bulgaria's baccalaureate for its EU membership, p. 15

5 In order to make this analysis more consistent, we are going to use the terms „foreign ministries“ and „MFA“ (both of them standing for Ministries of Foreign Affairs) to designate all government departments that are in charge of the Member States' external relations and EU-related issues regardless of their particular names or competencies. Most Member States have one such government department each. With the exception of Malta which, in addition to its Ministry of Foreign Affairs also has a European Affairs Ministry; and the United Kingdom which, as a result of the Brexit referendum, has set up a special government department to deal with this issue.

The general conclusion is that the Member State foreign ministries continue to be an important factor in the course of preparations and exercise of the Council Presidency after the Lisbon Treaty, too.

II. Role of the EU Member State foreign ministries in exercising the rotating Presidency of the Council of the EU after the Lisbon Treaty

This chapter is going to focus on the issue as to what effect has the entry into force of the Lisbon Treaty had on the role of the EU Member-State foreign ministries in exercising the rotating Presidency.

When compared to the Nice Treaty, the Lisbon Treaty introduced three major changes that restricted the foreign ministries' powers and visibility in relation to issues pertaining to the 6-month Council Presidency. Firstly, the European Council was given the status of an EU institution (Art. 13, Item 1 of the Treaty on European Union), with a permanent President of its own. As a result, the head of state or government of the country exercising the Council Presidency cannot convene any longer or preside over the European Council meetings, nor can he/she represent this council within the framework of the EU foreign relations. In addition, the Member State foreign ministers do not have to participate any longer in the proceedings of this top-level political forum – unlike before, when they had to accompany their heads of state or government, or replace them, as necessary.

However, the new rules also introduced some obligations that preserved, to a certain extent, the special role of the Prime-Minister or the head of state representing the country exercising the Council Presidency. For example, the European Council President draws up the agenda for the forthcoming European Council meetings in cooperation with the head of state or government of the Council Presidency-holding State (Art. 3, Item 1 of the European Council Rules of Procedure). At the same time, the latter has to present before the European Parliament the priorities of his/her country's Presidency along with the results already achieved during the half-year mandate (Ibid, Art. 5). We need to also mention here that, as a rule, the head of state or government of the Council Presidency-holding State should replace the European Council President in case he/she is not in a position to perform his/her duties (Ibid, Art. 2, Item 4).

All these rules and general principles tend to implicitly assign a number of tasks to the foreign ministry of the State exercising the Council Presidency, namely to help draw up the agenda in relation to the issues falling within the area of the EU foreign relations⁶, to assist the Prime-Minister in cases where he/she is acting for the European Council President, and to assist, within his/her competences, the relevant head of state or government as regards his/her new reporting functions.

The second important change that was introduced by virtue of the Lisbon Treaty involved splitting of the General and Foreign Affairs Council, which used to be presided over, in rotation, by the relevant Member State foreign minister, into two configurations: General Affairs Council (GAC) and Foreign Affairs Council (FAC) (Art. 16, Item 6 of the

⁶ The European Council has a leading role in the EU external relations and, more particularly, in the area of the common foreign and security policy. Pursuant to TEU, Articles 22 and 26, the European Council shall spell out the strategic interests, it shall set the objectives and shall define the main guidelines, including in the area of defense-related issues.

Treaty on European Union). The General Affairs Council is made up of the ministers for European affairs of the EU Member States and is responsible for the consistency of the operations of all Council configurations, as well as for the preparation of the European Council meetings. (Ibid). This has seriously impaired the key role that the foreign affairs ministers used to have in ensuring the continuity in relation to issues pertaining to more than one policy. In addition, the lack of a possibility for the foreign ministers to participate in the European Council meetings, coupled with the coordinating role of the General Affairs Council in the preparation of these meetings, could bring about some changes in the European issues coordination on a national level, thus „taking it away“ from the Foreign Affairs Ministries and „bringing it closer“ to the Prime-Ministers' cabinets.⁷

There is no doubt that the permanent High Representative chairmanship of the Foreign Affairs Council (Art. 18, Item 3 of the Treaty on European Union) is the „factor“ that has had the most serious effect on the role of the Member State foreign ministries and foreign ministers in the exercise of the Council Presidency. Thus, the HR becomes the voice of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and also acts as an EU foreign representative in this area.⁸ Most FAC preparatory bodies also have permanent chairpersons who are HR representatives (Art. 4 of European Council Decision of December 1, 2009 (2009/881/EU). The European External Action Service (EEAS) was also set up under the authority of the High Representative, which has entailed far-reaching consequences.

In the first place, the permanent FAC chairmanship has deprived the foreign minister of the country exercising the Council Presidency of the possibility to play the role of a *primus inter pares* in the area of foreign relations. At the same time, this foreign minister is bound to lose, to a large extent, his/her international visibility because, pursuant to the Lisbon Treaty, the EU external representation within the CFSP should be shared between the High Representative (on a ministerial level) and the European Council President (on the highest possible level). In the past, i.e. prior to the entry into force of the Lisbon Treaty, the foreign minister of the country exercising the Council Presidency used to share the position of an EU representative in international affairs with the predecessor of the current HR, i.e. the *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* and EU Commissioner for External Relations.

With the establishment of the European External Action Service and the transformation of the EC Delegations into EU Delegations, the latter have assumed the function of units coordinating the EU positions, as well as the EU representation in third countries.

The Lisbon Treaty has also institutionalized the model of the so called „18-month team Council Presidency“ that used to consist of groups of three countries designated in advance. That was a routine practice introduced by virtue of a European Council Decision in 2006.

Regardless of all these changes, however, the EU Member State foreign ministries and foreign ministers have preserved their considerable role in exercising the Council Presidency. For example, the HR, in his/her capacity of a FAC chairperson, can be substituted for, as necessary, by the foreign minister of the country holding the 6-month Council Presidency (Art. 2, Item 5, Para 2 of the Council Rules of Procedure). In addition,

7 Kajnič, S., Guggenbühl, A., Lavadoux, F., *Coping with Multiple Presidencies in the EU: Challenges for National Administrations*, p. 27

8 Popova, Zh., *The European Union after the Lisbon Treaty*, p. 358

the FAC member, representing the rotating Presidency, can also represent the Council, as necessary, before the European Parliament or before its parliamentary committees as a substitute for the HR (Ibid, Art. 26).

The HR could be substituted for by a representative of the country holding the Council Presidency (most frequently by the foreign minister or by the European affairs minister) in case he/she is not in a position to chair a meeting, at ministerial level, with third countries (Vademecum on the External Action of the European Union, 2.2.2.1, p. 22).

Another important circumstance that is worth noting in the context of the role of foreign ministries is the fact that the representatives of the country holding the Council Presidency have preserved the chairmanship of some FAC preparatory bodies, such as COREPER II and the preparatory bodies in the area of trade and development, as well as of some horizontal preparatory bodies in the CFSP area.

An issue directly related to the topic of this paper, is the question of to what extent could the country holding the Council Presidency set CFSP priorities, which are also priorities in its country's national interest. The existence of a TRIO programme, which has to be coordinated with the HR representatives, and the HR leading role with respect to the Foreign Affairs Council tend to significantly restrict this possibility.

Regardless of all this, there are some examples demonstrating that, even after the Lisbon Treaty, the foreign ministries of the Council Presidency holding countries could exert some influence upon the CFSP agenda. For example, the Polish Presidency, which is usually qualified as a leadership type presidency, managed to put to the fore the Eastern Partnership from amongst its own priorities⁹. And, in pursuance of its own objectives, Warsaw played host to the Eastern Partnership Summit, which was held in September, 2011.

Quite similarly, the Cyprus Presidency (in the second half of 2012)¹⁰ and the Maltese Presidency (in the first half of 2017)¹¹ focused their attention on an issue whose priority nature is conditioned by its geostrategic location, as well as by foreign political interests: this was the Southern dimension of the European Neighborhood Policy. Furthermore, Cyprus had set itself the ambitious objective to work in close cooperation with the EEAS within the framework of the EU Global Strategy in order to be able to face the dramatic challenges to Europe, especially in the migration and the security area.¹² These topics were of primary significance to this country against the background of the continued unstable migratory situation in the Southern Mediterranean, along with the implications of this situation to security, including the increased terrorist threat.

An analysis of this kind is bound to show that, even after the Lisbon Treaty, the Council presidencies can focus on the CFSP issues that they would like to lay particular emphasis on. However, every country holding the Council Presidency should be capable of promoting its own national interests by matching them with the community interests.

9 The priorities of the Polish Presidency of the EU Council, at: <https://www.premier.gov.pl/en/news/news/the-priorities-of-the-polish-presidency-of-the-eu-council.html>

10 Priorities of the Cyprus Presidency of the Council of the European Union 1 July –31 December 2012, at <http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/x8yAAZB3R8D2nxXo9+AUZw==/>

11 2017 Maltese Presidency of the Council of the European Union Priorities, [https://www.eu2017.mt/Documents/Maltese%20Priorities/EU2017MT%20%20Presidency%20Priorities%20\(EN\).pdf](https://www.eu2017.mt/Documents/Maltese%20Priorities/EU2017MT%20%20Presidency%20Priorities%20(EN).pdf)

12 Programme of The Maltese Presidency of The Council of The European Union (1 January 2017 - 30 June 2017), p. 14, https://www.eu2017.mt/en/Documents/NationalProgramme_EN.pdf

There is yet another evidence of the active role of foreign ministries in the preparation and exercise of the Council Presidency: it is the fact that they are an invariable component element of the coordinating mechanisms of these objectives. Similarly to the classification of the Member State EU issues coordinating mechanisms where the foreign ministry, the Prime-Minister's Office or a unit reporting to the Cabinet of Ministers¹³ plays the role of a main coordinator, we could identify, on the basis of practical experience, the same type of coordinating mechanisms in the preparation and exercise of the Council Presidency. Sometimes it is the relevant foreign ministries that play the role of a main coordinator while, in other cases, there are some already existing or specially set up for the Council Presidency units, which are most frequently subordinated to the relevant heads of state or government or to their deputies. Such units actively cooperate with, or belong to, some additional intergovernmental coordinating units.¹⁴

The practical analysis also indicates that, fairly often, such coordinating mechanisms differentiate between the units that are in charge of the Council Presidency logistics preparation while the other units deal with political issues. For example, the political issues are often dealt with by the Prime-Ministers' cabinets and/or by the foreign ministries while the logistics issues often require the establishment of individual units.

The key role of foreign ministries is preconditioned by their specific dual responsibilities which involve, on one hand, interaction with the Cabinet of Ministers' or the sectoral agencies' administrations within the framework of the national coordinating mechanisms while, on the other hand, they interact with the Member States and with the services and institutions of the EU.

The activity of the EU Member States' permanent representations to the EU in Brussels is yet another evidence of the activity of foreign ministries in exercising the Council Presidency. Practical experience indicates that, irrespective of what model the relevant country has opted for, namely centralized Council Presidency exercised from the relevant capital or decentralized – from Brussels, the Member States tend to reinforce the staff of their permanent representations by posting additional national experts. With the exception of Belgium.

III. Coordination with the EU External Action Service

The European External Action Service became operational on January 1, 2011. It was set up for the purpose of supporting the HR in the performance of his/her functions related to the CFSP implementation, as well as for ensuring consistency of the external action of the European Union.¹⁵ On one hand, this has released the Council Presidency of its former responsibilities in the external action area while, on the other hand, it has raised the need for close coordination with the EEAS and the HR. Thus far, no adequately completed document has been adopted for the purpose of regulating this coordination; therefore, the latter will be analyzed here in terms of conventional practices, as well as of some relevant general principles and arrangements. And, in order to make things

13 Jensen, M. D., *Measuring and Explaining Variation in Co-ordination Mechanisms in the EU*, p. 1284

14 See Appendix No 1

15 Council Decision of 26 July 2010 (2010/427/EU) Establishing the Organization and Functioning of the European External Action Service, , Art. 2, Item 1, 2010/427/EU

more convenient, the issues of coordination will be examined in the context of two time frames: in the course of preparations for the Presidency and during the exercise of the said Presidency.

In the course of preparations, the Council Presidency TRIO drafts its forthcoming 18-month programme, jointly with the FAC chairperson and in close cooperation with the European Commission, in terms of the TRIO particular activities during the relevant period (Art. 2 (6) of the Council Rules of Procedure). In addition, the current Presidency draws up, for the individual Council compositions, draft agendas for the meetings that have been planned for the forthcoming 6-month period – on the basis of the 18-month programme and in consultation with the European Commission (*Ibid*, Art. 2 (7)). The draft agendas for the Foreign Affairs Council and the FAC preparatory bodies with permanent chairmanship are specified by the EEAS. The Council Presidency, jointly with the EEAS, specifies the agendas for the FAC preparatory bodies with 6-month chairmanship, along with the agendas for the informal foreign ministers' meetings in the Gymnich format, as well as for the informal political directors' meetings.¹⁶

Close cooperation with the EEAS is also required where the HR will have to be substituted for by the foreign minister of the Council Presidency exercising country in order to participate in meetings with third countries at ministerial level. As a rule, the replacement schedule should be planned in advance; however, because of the dynamism and unpredictability of the CFSP events, this could also take place on an *ad hoc* basis.

In the course of the exercise of the Council Presidency, coordination with the EEAS is essential, so that the HR could perform his/her functions in ensuring the consistency of the EU external action. This challenge results from the „split“ chairmanship of the Foreign Affairs Council preparatory bodies, whereby some of these bodies are chaired by the rotating Council Presidency, and others – by HR representatives.¹⁷ In addition, given the current rules and regulations, the Council Presidency chairs the meetings of the General Affairs Council and of the Permanent Representatives Committee II (COREPER II), as well as of some important Council working groups in the area of development and of the domestic policies'external dimension. Therefore, the role of the rotating COREPER II chairperson in achieving coordination in the area of external relations is crucial. Because this committee has some important functions as regards the preparation of the General Affairs Council which, in turn, prepares the meetings of the European Council whenever it is attended by the HR – in case there will be discussions about the EU external relations. For the purposes of this coordination, the rotating Presidency will send to the EEAS an invitation inviting some of its representatives to participate in the COREPER II meetings during which they will discuss issues on the General Affairs Council agenda (*Vademecum on Working Relations with the European External Action Service*, p. 15). The rotating Presidency can also invite the EEAS to participate in some meetings of the working groups different from the GAC groups (*Ibid*, p. 17).

Due to the need for such coordination, the European Court of Auditors has carried out a survey of the individual Member States the results of which indicate that „the EE-

16 The meetings are chaired by the EEAS Deputy Secretary-General and are attended by political directors, European affairs correspondents, and representatives of the EU Member States. The idea is to discuss the most pressing problems that are going to be examined by the Foreign Affairs Council (FAC).

17 See Appendix No 2

AS's chairing of Council committees and working groups did not lead to a more strategic approach than when they were chaired by the rotating Presidency.¹⁸ In this context, we need to point out that a HR report on the EEAS review, done in 2013, points out to a possibility to review the rotating chairmanship of the working groups in the external relations area.¹⁹

Another important aspect of coordination with the EEAS involves cases where diplomatic missions of the Council Presidency-holding countries perform the functions of local EU representatives in third countries in which the EU does not have any local representation or where such representation is not on an ambassador level (Guidelines for EU Cooperation in Third Countries, art. 29, in connection with Council Document on the Arrangements on the Diplomatic Representation of the Presidency in Third Countries). In this case, the communication channels go through the foreign ministries which act as liaison units between the EEAS and the relevant diplomatic missions (Ibid, Art. 37).

There is yet another circumstance worth of our attention, namely that the latter are not regarded only as following the EEAS instructions as a result of a report or **dix-marche** on behalf of the EU; they are also regarded as units that could contribute to the formulation of the CFSP of the European Union. For example, the country that is in charge of these units could submit to the EEAS proposals recommending possible action with respect to these countries (Ibid, Art. 40). This country, however, may not speak on behalf of the HR or the EU without having received any instructions from the EEAS (Ibid, Art. 46).

IV. Lessons and recommendations to Bulgaria

On January 1, 2018, Bulgaria is going to take on its first rotating Presidency of the Council of the European Union. This is a formidable challenge to the Bulgarian administration and, more particularly, to the Bulgarian Ministry of Foreign Affairs (MFA) which has been assigned an important mission in relation to this country's coordinating mechanisms, namely: Bulgaria's participation in the EU activities (Government Decree 85/17.04.2007) and preparation and exercise of the Council Presidency (Government Decree 258/30.09.2016). The MFA has been assigned supporting functions in two directions: logistics and Presidency staff; and external aspects of the Council Presidency Cultural Programme. It also has a leading role in mapping out the Communication Strategy and in the pursuance of this strategy internationally, as well as in the coordination of the priorities' external aspects with the working programme. In addition, the Diplomatic Institute of the Bulgarian Ministry of Foreign Affairs has been conducting, since 2015, language and negotiation skills training courses for the public administration staff that is going to be involved in exercising the Council Presidency.

In the course of exercising the Presidency, the MFA is going to perform tasks in the area of preparing, organizing and participating in formal and informal European Council, General Affairs Council and Foreign Affairs Council meetings and will also coordinate the preparation of the COREPER I and COREPER II meetings.

18 European Court of Auditors, Special Report, The establishment of the European External Action Service, p. 23

19 Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 22 December 2015 to the Council on implementing the EEAS Review, p. 8

Good preparation involving the examination of the good practices of some former Presidencies is a must for the successful fulfillment of all above assignments. Therefore, this chapter is going to concentrate on some of the main lessons and recommendations to the Bulgarian Ministry of Foreign Affairs and the Bulgarian foreign minister that have been deduced from both the analysis of the EU institutional system after the Lisbon Treaty, as well as from the experience of some other Member States.

In the first place, we have to consider the fact that the HR leading role in chairing the Foreign Affairs Council does not necessarily mean that the foreign minister of the Council Presidency-holding country should remain in the background. As already pointed out in Chapter II, this minister is going to preserve some of his/her visibility which can be put to good use. An eloquent example of this is the behavior of Radoslaw *Sikorski*, the Polish foreign minister, who, during the Polish Presidency, managed to reach an agreement with the then High Representative, Katrin Ashtan, to represent the Baroness at official meetings and during official visits, which considerably raised Mr. *Sikorski's* role and prestige. The Bulgarian MFA could take this pro-active behavior as a model. It will also be a good idea to plan for the foreign minister some independent political events in advance, for example delivering speeches in key European capital cities. Such events could make the priorities of the Bulgarian Presidency more prominent, along with the Bulgarian vision of the future of the EU. They could also help reaffirm the positive image of Bulgaria as an active EU Member State contributing, on the basis of its position, to tackling the issues on the European Agenda.

Particularly important for the visibility of the Bulgarian Presidency and, more particularly, for the visibility of the Bulgarian foreign policy, are the priorities of the EU activities on the world stage. Regardless of the fact that these priorities are generally set by the EEAS and are greatly influenced by the international situation, the Bulgarian Council Presidency could still draw the attention to issues of national interest, within the context of the community interests. In this context, a challenge to the Bulgarian Presidency and, more particularly, to the Bulgarian foreign ministry, will be to try and strike a balance between the need to satisfy the European expectations for impartiality and neutrality, on one hand, and the expectations of most Bulgarians to see a leadership-minded Bulgarian Presidency laying emphasis on this country's national foreign policy priorities. In order to be able to respond adequately to any possible criticism aimed at the Bulgarian government for having neglected the national interests during its Council Presidency, the MFA should formulate, on a national level, an adequate Communication Strategy which should inform the Bulgarian public that the objective of the Council Presidency is to defend, first and foremost, the common European interests.

In the course of preparations for the Presidency, the Bulgarian MFA has to take into account the maxim „you have to expect the unexpected“ in its entirety because of the unpredictable nature of the events in the CFSP area. In this context, it will have to be ready to react flexibly, and on time, should there be a necessity to reset its priorities or to rethink the foreign minister's public appearances in his/her capacity of a possible replacement for the HR.

Not less important is the need for the MFA preparedness to uphold key national interests, should they be put at stake, regardless of the requirement for neutrality of the Council presidencies. The specific feature of the law-making process within the CFSP

which, due to the intergovernmental cooperation in this area, is implemented, as a rule, via unanimous decisions, implies that Bulgaria is going to have a right of veto. Anyway, the Bulgarian representatives on the Foreign Affairs Council and in its preparatory bodies will be expected to do their best to help converge the positions and reach an understanding.

Therefore, every possibility for them to uphold the national interests within the CFSP should be carefully thought out, case by case, so that they could be able to avoid any implications that the Bulgarian party has been acting contrary to the requirements. The permanent FAC chairmanship precludes the possibility of leveling any criticism at the Bulgarian foreign minister in this respect; however, the rotating chairmanship of some FAC preparatory bodies calls for some caution. Should the agenda of these bodies contain an item in relation to which the Bulgarian party will not be able to effectively uphold its national interests as a result of its role of a consensus and unanimity encouraging mediator, it could employ a number of already existing political, procedural or technical methods. For example, it could put off the consideration of the relevant issue to a later date when it will no longer chair the FAC meetings, or else, it could try and round up the support of some other like-minded countries to uphold this position for the Bulgarian party.

In order that the Bulgarian foreign minister, Council Presidency team, and diplomatic representatives in Brussels could perform their role of impartial mediators, they should have gained, in advance, the confidence of their European homologues and partners. Therefore, some measures should have been taken beforehand in order to guarantee the „sustainability“ of our team. At the same time, we should prevent any possible, politically motivated changes in this team – both in Sofia, and in Brussels – which could result from the early parliamentary elections in this country of March 26, 2017. Hungary is a negative example in this respect because a considerable part of its Council Presidency team was changed as a result of the government change that took place in the country in April, 2010, immediately before the Hungarian Council Presidency in early 2011. Such developments are bound to cause tension and reduce the quality of some working groups' chairmanship. The Lithuanian positive example is worth mentioning in this context, as the parliamentary political parties of this country had signed, in advance, a binding agreement that was to guarantee the political continuity in the course of preparations for the Presidency, regardless of the result of the parliamentary elections which had been held a couple of months prior to the country's taking on the Council Presidency in July, 2013.

After the early parliamentary elections in Bulgaria, timely action has to be taken to promote the visibility of the newly elected permanent foreign minister. This could be done by organizing, for this minister, working visits to the capital cities of our main European partners, as well as by including him/her in the delegation of the newly set up Bulgarian government which might go on a visit to Brussels in order to establish contacts with the European institutions and to convey a clear political message about Bulgaria's commitment to the Council Presidency issues. In this context, we could follow the example of some other Member States, such as Poland and Lithuania, which tend to organize such visits for their governments to Brussels.

Also important for Bulgaria's proper preparation for, and successful exercise of, the

Council Presidency, is the role of the Bulgarian Permanent Representation in Brussels, as well as the effective interaction of the Bulgarian government with this representation. Like some other countries with limited administrative capacity, Bulgaria has opted for a model involving a Brussels-based representation, which implies some liberty of action of the Brussels-based diplomats in their decision-making process. This option, however, has some disadvantages, as it relies on the personal contacts of these diplomats with their counterparts in the other Brussels representations, as well as with the EU institutions which, in turn, suggests some proclivity to concessions, coupled with insufficient or inadequate upholding of the national interests. In order to try and bring down to a minimum the negative consequences of this model, Bulgaria should draw on the experience of some countries, such as Poland and Denmark, which have introduced permanent video-conferencing with their Brussels representations for the purpose of exercising, from their capital cities, political control and achieving interoperability.

As regards the cooperation between the Bulgarian MFA and the EEAS, we should study the experience of Lithuania and Denmark. Lithuania, for example, used to hold regular consultations with the EEAS in order to be able to improve its Council Presidency preparations and forecasting. Denmark, on the other hand, had set itself the objective to become a model for the forthcoming presidencies in strengthening its cooperation with the EEAS.

Speaking of the possible future success of our Presidency, last but not least, Bulgaria should adopt and pursue an adequate Communication Strategy focusing, first and foremost, on the EU Member States. The events envisaged in our Cultural Programme, which is part and parcel of the Communication Strategy, should be skillfully matched with the communication activities in order to guarantee maximum effect of the individual messages. In this context, the MFA, which has been assisting the Ministry of Culture in formulating the Cultural Programme and in implementing this programme internationally, should initiate a discussion for the purpose of identifying innovative approaches, which could further promote the Bulgarian image in the EU. For example, the formal inauguration of the Bulgarian Council Presidency in Brussels could be accompanied by staging an exhibition featuring the works of some Bulgarian artists. These works could be selected on the basis of an advance competition devoted to the Bulgarian EU membership, or to the Bulgarian vision of the future of the EU. An event of this kind could also be perceived as an intelligent counterpoint to the modernistic installation that was put up by the Czech Presidency in early 2009, symbolizing the „diversity“ in the EU.

V. Conclusion

The entry into force of the Lisbon Treaty has restricted, to a certain extent, the powers and the visibility of the Member States' foreign ministries in relation to Council Presidency issues. Nevertheless, these ministries continue to play an important role in the preparation and exercise of this Presidency because of the nature of their competences. This is attested by the fact that these ministries represent an invariable component element of the national coordinating mechanisms and perform, more often than not, key functions within these mechanisms. The Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria has been assigned the task to prepare and exercise its first Presidency of the

Council. In this context, the strongest recommendations that could be given to this ministry involve good knowledge and proper implementation of the contractual provisions, the procedural rules, and the good practices of the previous presidencies for the purpose of ensuring proper visibility of the Bulgarian foreign minister and protection of the common European foreign political priorities, by taking into account the national ones, and reaffirming the positive image of Bulgaria as an EU Member State.

Appendix No 1

EU Member States' coordinating mechanisms in the course of preparation and exercise of the rotating Presidency of the Council of the EU following the entry into force of the Lisbon Treaty²⁰

| Consecutive rotating Presidency | Coordinating mechanism |
|---|---|
| The Czech Presidency January-June, 2009 (1 st consecutive presidency of this country) | The cabinet of the European Affairs Minister (until May, 2009, the cabinet of the European Affairs Deputy Prime-Minister) bears primary responsibility for the political preparation of the Council Presidency. He/she is the head of the coordinating unit attached to the Cabinet of Ministers, which consists of two departments: a Presidency-related issues department dealing with logistics and organizational matters; and a European issues department responsible for the coordination of the country's positions in the EU. |
| The Swedish Presidency July-December, 2009 (2 nd consecutive presidency of this country) | The European affairs unit of the Prime-Minister's Office is in the center of the coordinating mechanisms, and the Prime-Minister carries primary responsibility for the preparation and exercise of the Council Presidency. The Minister for European Affairs is in charge of the preparations coordination on an interdepartmental level. Two additional units were attached to the Council of Ministers, namely: a Meeting Organizing Secretariat (with the EU institutions) and a Communications Secretariat. |
| The Spanish Presidency January-June, 2010 (4 th consecutive presidency of this country) | The Spanish coordinating mechanism is under the political authority of the first Deputy Prime-Minister and is directly subordinated to the European Affairs State Secretary. The latter, jointly with the Spanish Permanent Representation in Brussels, is responsible for the formulation of the national positions needed for the country's participation in the work of the European institutions, as well as for the proper national implementation of the European policies. |
| The Belgian Presidency July-December, 2010 (12 th consecutive presidency of this country) | The European Affairs Directorate of the Belgian Ministry of Foreign Affairs is the main unit within the Belgian coordinating mechanism. The task of this unit is to help reach a consensus on important issues at federal level. It is only when a consensus cannot be reached that these issues are referred to an interdepartmental, or to an even higher, political level. |
| The Hungarian Presidency January-June, 2011 (1 st consecutive presidency of this country) | The Hungarian foreign ministry is responsible for the horizontal coordination of the EU issues within the framework of the Hungarian administration. The management of the Council Presidency is assigned to the European Affairs Secretariat of the Hungarian MFA, with the support of a „reinforced“ Permanent Representation in Brussels. A government commissioner was appointed to take charge of the Council Presidency operational management, including organization, logistics, communication, and budget. Within the Foreign Ministry, this commissioner cooperated with the European Affairs Minister. |
| The Polish Presidency July-December, 2011 (1 st consecutive presidency of this country) | The Polish government appointed a European Affairs Minister to serve as its High Representative (HR) in the course of preparation of the government agencies, and of Poland, for the Polish Council Presidency. During this period, the HR performed functions in the following areas: the programme, the interministerial coordination, human resources, information and communication, contacts with the EU Member States, logistics, and a strategic and legal framework for the Presidency. For the purposes of the Presidency, the Office of the European Integration Committee (UKIE), the country's coordinating unit dealing with EU issues, was integrated with the foreign ministry, under the authority of the HP. The UKIE was merged with some MFA European affairs units, which resulted in the establishment of the Polish Council Presidency Coordinating Directorate within the Council of the EU. This directorate was assigned the function of performing all the Presidency-related activities, including the formulation of strategies, the setting up of coordinating mechanisms, a budget programme and media campaigns, and preparation of the |

20 This information is based on open sources (in English), that were accessible at March 31, 2017; and also on the „Information by Individual Countries“ document concerning the preparation and exercise of the Presidency of the Council of the EU and compiled in August, 2013, by the EU Policies and Institutions Directorate of the Bulgarian Ministry of Foreign Affairs.

| | |
|--|--|
| | <p>promoting materials. In 2009, a high-level political Committee was also set up to take charge of the political decisions in the course of the Council preparations.</p> |
| <p>The Danish Presidency January-June, 2012 (7th consecutive presidency of this country)</p> | <p>The Danish Ministry of Foreign Affairs had a key Council Presidency-related coordination role in the policy area, as well as in the area of organization and communication. It coordinated the drawing up of the Council Presidency Programme, the priorities of the Presidency, the communication, and the logistics – in close cooperation with the Council of Ministers. A new position of a European Affairs Minister was introduced to take charge of the relations with the European Parliament, as well as of the negotiations for the Multiannual Financial Framework.</p> |
| <p>The Cyprus Presidency July-December, 2012 (1st consecutive presidency of this country)</p> | <p>The Cyprus coordinating mechanism is decentralized, as the country's Permanent Representation and MFA share the responsibility for exercising the Council Presidency. A Cyprus Council Presidency Secretariat was set up within the country's Planning Bureau – a government office dealing with the affirmation and promotion of social and economic growth. The Secretariat was assigned the task of preparation and exercise of the Council Presidency in all its aspects, including logistics and planning. This unit rendered assistance to the Deputy European Affairs Minister who was in charge of the political leadership of this process. In addition, a European Affairs Committee was set up, headed by the foreign minister and including the Minister of Finance, the Deputy Minister for European Affairs, the Planning Bureau permanent secretary, and the Cyprus permanent representative to the EU. Further on, European affairs departments were set up within the individual ministries for the purpose of maintaining contacts with the Secretariat. The MFA and the Cyprus Permanent Representation to the EU had a key role in exercising the Council Presidency.</p> |
| <p>The Irish Presidency January-June, 2013 (7th consecutive presidency of this country)</p> | <p>The Cabinet of the Prime-Minister had a leading role in the course of planning and preparations for the Council Presidency. It worked in close cooperation with the MFA, which was in charge of the logistics issues. A special government unit was set up to take charge of the Presidency communication. In the course of formulating the political programme and of setting the priorities, the Cabinet of the Prime-Minister worked in coordination with all the relevant government departments, as well as with the Irish Permanent Representation in Brussels. It was the central unit dealing with the Council Presidency.</p> |
| <p>The Lithuanian Presidency July-December, 2013 (1st consecutive presidency of this country)</p> | <p>The Deputy Prime-Minister in charge of European affairs was the one responsible for the preparation of the Council Presidency. He was at the head of a Coordinating Network which consisted of MPs, the President, the Prime-Minister, and the government ministries. There was also a Government Committee on EU issues, which was headed by the foreign minister and included all deputy prime-ministers. This committee had a leading role in the formulation and coordination of the Lithuanian positions needed by this country for its EU membership. The meetings of this Committee were prepared jointly by the MFA European Affairs Department and the Coordinating Network. In addition, a temporary Council Presidency Department was set up within the foreign ministry to deal with the training of staff, planning, communication, logistics and coordination of all the Presidency-related activities.</p> |
| <p>The Greek Presidency January-June, 2014 (5th consecutive presidency of this country)</p> | <p>Greece established an Office of the Greek Council Presidency, which was headed by the deputy minister for foreign affairs and the General Secretary in charge of European issues. This office was directly subordinated to the Minister of Foreign Affairs. The government had to also set up an interdepartmental committee including the foreign minister and representatives of the individual ministries, depending on the topics that had to be discussed by the relevant working groups. Each and every government ministry had to appoint a liaison officer and had set up, for the purposes of better coordination within the framework of the Council Presidency, working groups in varied areas.</p> |
| <p>The Italian Presidency July-December, 2014 (12th consecutive presidency of this country)</p> | <p>There is no sufficient publicly available detailed information in English on the Italian Council Presidency.</p> |
| <p>The Latvian Presidency January-July, 2015 (1st consecutive presidency of this country)</p> | <p>A Council Presidency Secretariat, subordinated to the Latvian foreign minister, was set up for the purpose of coordinating the operations of the Latvian institutions that were in charge of the preparation and exercise of the Latvian Council Presidency.</p> |
| <p>The Luxembourg Presidency July-December, 2015 (12th consecutive presidency of this country)</p> | <p>There is no sufficient publicly available detailed information in English on the Luxembourg Council Presidency.</p> |
| <p>The Dutch Presidency January-June, 2016 (12th consecutive presidency of this country)</p> | <p>It was the Dutch Ministry of Foreign Affairs that performed, on a central government level, the coordinating functions related to the preparation and exercise of the Dutch Council Presidency.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>The Slovak Presidency July-December, 2016 (1st consecutive presidency of this country)</p> | <p>The Slovak Ministry of Foreign Affairs was in charge of the overall coordination, planning and preparation of the Slovak Council Presidency. For this reason, it set up an Interdepartmental Coordinating Committee to serve as an expert advisory body. The purpose of this body was to advise the government agencies on all issues related to the Council Presidency preparations, as well as to make recommendations to the Slovak government. The European Policies Directorate of the Slovak Ministry of Foreign Affairs was responsible for coordinating the formulation of the Council Presidency political programme.</p> |
| <p>The Maltese Presidency January-June, 2017 (1st consecutive presidency of this country)</p> | <p>The Maltese European Affairs Ministry was established in March, 2013. It is responsible for the internal coordination in relation to Malta's EU membership and is also in charge of the Maltese Council Presidency. The political preparations were headed by the Deputy Prime-Minister who also acted as a Foreign Affairs Minister. Three special teams were set up to deal with programming training, logistics, media, and marketing.</p> |

Appendix No2

The Council Presidency in the CFSP area, pursuant to the Lisbon Treaty²¹

| | High Representative | Rotating Presidency | European Council President |
|--|---------------------|---------------------|----------------------------|
| European Council | | | X |
| General Affairs Council | | X | |
| Foreign Affairs Council (including in „Defense“ and „Development“ formats) | X | | |
| Foreign Affairs Council in „Trade“ format | | X | |
| COREPER II | | X | |
| "Antici" Group | | X | |
| Policy and Security Committee | X | | |
| Nicolaidis Group | X | | |
| Preparatory bodies in the area of trade and development ²² | | X | |
| Preparatory bodies based on geographical principles ²³ | X | | |
| Preparatory bodies on a horizontal principle (mainly CFSP) ²⁴ | X | (X) | |
| CSDP-related preparatory bodies ²⁵ | X | | |

- 21 Vanhoonacker, S., Pomorska, K., Maurer, H., The Council presidency and European Foreign Policy – Challenges for Poland in 2011, p. 12
- 22 „Article 207, Committee, „AKTB“ Working group, „Cooperation for Development“ Working group (DEVGEN), „EACT, Working group, „Dual Usage Products“ Working group, „Commercial Issues“ Working group, „Raw Materials“ Working group, „General System of Preferences“ Working group, „Preparation of international conferences on development issues“ Working group / UN Convention on Fighting Desertification / UN Conference on Trade and Development (UNCTAD), „Humanitarian and Food Aid“ Working group, „Export Lending“ Working group,
- 23 „Mashrek and Magreb, Working group, „Eastern Europe and Central Asia“ Working group (COEST), „Western Balkans“ Working group (COWEB), „Middle East and Persian Gulf“ Working group (COMEM/MOG), „Asia and Oceania“ Working group (COASI), „Latin America“ Working group (COLAT), „Transatlantic Relations“ Working group (COTRA), „Africa“ Working group (COAFR)
- 24 Nicolaidis Group, „Global Disarmament and Arms Control“ Working group (CODUN), „Non-Proliferation“ Working group (CONOP), „Conventional Weapons Export“ Working group (COARM), „Human Rights“ Working group (COHOM), „OSCE and the Council of Europe“ Working group (COSCE), „UNO“ Working group (CONUN), Ad hoc working group on the Middle East peace process (COMEP), „CFSP administrative issues and protocol“ Working group (COADM) As an exception, the following preparatory bodies are chaired by the 6-month Presidency: Working group of external relations advisers (RELEX), „Terrorism“ Working group (International aspects) (COTER), Working group on the implementation of special measures in fighting terrorism (COCOP), „International public law“ Working group, (COJUR), „Maritime law“ Working group (COMAR), and „Consular issues“ Working group (COCON)
- 25 Military Committee (EUMC), Military Committee Working Group (EUMCWG), Political and Military Working Group (PMG), Committee on Crisis Management Civil Aspects (CIVCOM), „EU Arms Policy“ Working Group

References

Books, articles and papers:

- Popova, Zh., „The European Union after the Lisbon Treaty“, Diplomatic Institute, 2015
- Shikova, I., „The Rotating Presidency in the European Union“, Diplomatic Institute, 2012
- Shikova, I., „The Rotating Presidency – Bulgaria’s baccalaureate for its EU membership“, *Diplomacy Journal*, No 7, 2012
- EU Policies and Institutions Directorate, Bulgarian Ministry of Foreign Affairs, „Preparations for, and exercise of, the Presidency of the Council of the EU“, information by individual Member States (July, 2008 - December, 2014), August, 2013
- Jensen, M. D., „Measuring and Explaining Variation in Co-ordination Mechanisms in the EU“, *Journal of European Public Policy*, 2014, Vol. 9, p. 1284
- Kajnar, S., Guggenbühl, A., Lavadoux, F., „Coping with Multiple Presidencies in the EU: Challenges for National Administrations“, *EIPAScope* 01/2011 at: <http://aei.pitt.edu/33496/>
- Vanhoonacker, S., Pomorska, K., Maurer, H., „The Council Presidency and European Foreign Policy – Challenges for Poland in 2011“, Report prepared in cooperation with Konrad Adenauer Foundation in Poland; Centre for International Relations, 2010
- Vilpisauskas, R., Vandecasteele, B., Vaznonytis, A., „The Lithuanian Presidency of the Council of the European Union Advancing Energy Policy and Eastern Partnership Goals: Conditions for Exerting Influence“, at: <http://lfpr.lt/wp-content/uploads/2015/09/LF-PR-29-Vilpisauskas.pdf>
- Chatzistavrou, F., „Defying the Oracle?“ The 2014 Greek Presidency of the EU Council, European Policy Instrument Network, Working Paper № 36/February 2014, at: https://www.ceps.eu/system/files/EPIN_wp36%20Greek%20Presidency.pdf
- European Court of Auditors, Special Report, „Establishment of the European External Action Service“, 2014, at: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_EN.pdf
- European External Action Service, „Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 22 December, 2015, to the Council on implementing the EEAS Review“, HR(2015) 170, at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5113-2016-INIT/en/pdf>

Documents:

- Treaty on European Union (TEU) and Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) (consolidated texts), OB C 326 , 26/10/2011, p.p. 0001 – 0390
- Vademecum on the Presidency of the Council of the European Union, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015
- Council Rules of Procedure (CRP), OB L 325, 11/12/2009, p.p. 36-61
- European Council Rules of Procedure (ECRP), OB L 315, 2/12/2009, p.p. 51-55
- European Council Decision of December 1, 2009 (2009/881/EU) on the Exercise of the Presidency of the Council, OB L 315, 2/12/2009, p.p. 50-50
- Council Decision of 26 July 2010 (2010/427/EU) Establishing the Organization and Functioning of the European External Action Service, OB L 201, 3/8/2010, p.p. 30–40
- Council Decision (EU) 2016/1316 of 26 July 2016 amending Decision 2009/908/EU, laying down measures for the implementation of the European Council Decision on the exercise of the Presidency of the Council, and on the chairmanship of preparatory bodies of the Council, OB L 208, 2.8.2016, p.p. 42-44
- Government Decree 258/30.09.2016, Official Gazette No. 79, October 7, 2016, p. 40
- Council Document on the Arrangements on the Diplomatic Representation of the Presidency in Third Countries 16568/06/11.12.2006, at: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?i=EN&f=ST%2016568%202006%20INIT>
- European External Action Service, Policy Coordination Division, „Guidelines for EU Cooperation in Third Countries“, Brussels, 7 November 2011, Ref. Ares (2011) 1195341 - 09/11/2011
- European Commission, Secretariat-General, „Vademecum on Working Relations with the European External Action Service“, SEC(2011)1636, at: <https://ec.europa.eu/transparency/>

regdoc/rep/2/2011/EN/2-2011-1636-EN-1-1.Pdf

European Commission, Secretariat-General, „Vademecum on the External Action of the European Union“, SEC(2011)881, at: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2011/EN/2-2011-881-EN-1-0.Pdf>

The priorities of the Polish Presidency of the EU Council, at: <https://www.premier.gov.pl/en/news/news/the-priorities-of-the-polish-presidency-of-the-eu-council.html>

Priorities of the Cyprus Presidency of the Council of the European Union (1 July – 31 December 2012), at: <http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/x8yAAZB3R8D2nxXo9+AUZw==/2017%20Maltese%20Presidency%20of%20the%20Council%20of%20the%20European%20Union%20Priorities%20EN.pdf>

Programme of The Maltese Presidency of The Council of The European Union (1 January 2017 - 30 June 2017), at: https://www.eu2017.mt/en/Documents/NationalProgramme_EN.pdf

Web Sites:

Secretariat of the Latvian Presidency of the Council of the European Union, at: <http://www.es2015.lv/en/secretariat>

Slovak Ministry of Foreign and European Affairs, at: <https://www.minzp.sk/en/eu-affairs-international-agenda/eu-affairs/the-presidency-council-eu/slovak-presidency-2016/>

Towards a Maltese Presidency of the Council of the EU, at: <https://www.eu2017.mt/en/news/Pages/Towards-a-Maltese-Presidency-of-the-Council-of-the-EU.aspx>

Ministry for European Affairs and Implementation of the Electoral Manifesto of Malta, at: <https://www.gov.mt/en/Government/Government%20of%20Malta/Ministries%20and%20Entities/Pages/European%20Affairs%20Portfolio.aspx>

* This expert report was written up within the framework of the 13-th „Prof. Ivan Shishmanov“ Diplomacy Training Course for Trainee Attachés (January 3 – April 7, 2017). The training course was conducted by the Bulgarian Diplomatic Institute. Training consultants: Prof. Dr. Ingrid Shikova from the European Studies Department of the „St. Kliment Ohridsky“ University of Sofia, Faculty of Philosophy, and Ambassador Georgi Vassilev, Director of the Foreign Political Planning, Information and Coordination Directorate of the Bulgarian Ministry of Foreign Affairs.

Information of the Minister of Foreign Affairs on Polish foreign policy tasks in 2017*

*Mr President,
Mr Speaker,
Madam Prime Minister, Colleagues Ministers,
Members of the House,
Your Excellencies Ambassadors,
Ladies and Gentlemen,*

The first foreign policy address I delivered as Minister of Foreign Affairs a year ago was not free from concerns and pessimistic assessments of the international environment. At the time, I spoke about three crises Poland had to face: the security crisis, the neighbourhood crisis, and the crisis of the European project. This assessment has proved accurate. These three issues came to the forefront of international politics in Europe in 2016, creating a very complex situation that is hardly beneficial to Polish interests. Yet, in such challenging conditions, Poland's diplomacy passed its difficult test with flying colours. We have fully accomplished the tasks set before the government a year ago.

Twelve months on, we can say with confidence that Poland has become a safer place; Polish policy towards our immediate neighbourhood, including Eastern Europe, has received a positive impetus; our voice is heard and our arguments were reflected in the ongoing EU debate on the future of the European project. The most recent proof of this has been Chancellor Angela Merkel's visit to Warsaw.

The nature of Polish foreign policy has changed as well. We have empowered it and restored the proper hierarchy of priorities in which our country's broadly defined interests come first. It is to these interests that we have devoted so much attention and efforts. Instead of standing on the side-lines and cheering on the main players, we have entered the game on the international arena. It turned out that we are able to work out a tactic, set out our arguments, and promote our point of view. We are able to withstand the first wave of aversion, attacks, and even assaults. To build coalitions and to win. This was the case with the missile defence shield, the presence of NATO troops in Poland, and the problem of migration.

But, please, make no mistake. Placing a high value on Polish interests does not mean that we no longer care about the future of a united Europe, the security of its borders, the stability of Europe's neighbourhood, or indeed the strength of transatlantic ties. These goals are not at odds with each other.

Our foreign policy is addressed to citizens. This basically means that we recognize the aspirations and needs of Polish citizens in the foreign dimension.

The strength of our foreign policy lies in our public mandate. In international affairs,

* Speech by Mr. Witold Waszczykowski, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Poland, presented at the Sejm (the lower house of the Polish parliament) on 9 February, 2017. The speech has been kindly provided to the Diplomatic Institute by the Embassy of the Republic of Poland in Sofia.

just as in home affairs, we have defined goals which matter to our citizens, and they are the ones we are defending.

We are pursuing Polish foreign policy goals using effective tools of bilateral cooperation. Would our voice in NATO be so widely heard were it not for our close relations with the United States and Great Britain? Would our economy grow so steadily without such a major economic partner as Germany? Would we have more say on European affairs without an active and dynamic regional policy? All of this would certainly not be possible were it not for our allies in Europe and across the Atlantic.

In the 21st century, security is increasingly becoming a common good for all of humanity. The consequences of crises erupting in the most faraway regions are quickly felt in Europe, at Polish borders. This is why Poland joins in initiatives to step up security not only in our country or region, but also in Europe and the world at large. And this is why we are engaged in NATO and EU missions in Afghanistan, Kosovo, Bosnia and Hercegovina, Georgia, Moldova, and Ukraine. Our soldiers are performing their service as part of the global coalition against terrorism. The watchwords for Poland's policy are solidarity and responsibility.

International economic activity is underpinned by international stability and mutually beneficial relations with other countries. Support for Polish entrepreneurs is one of the priorities of Polish diplomacy. Today gentlemen but also ladies, as I had the opportunity to observe during the recent debate between Prime Minister Beta Szydło and Chancellor Angela Merkel, do talk about money, and this takes up much more of their time than playing golf. We are consolidating and increasing our diplomatic presence across the world so that Polish businesses may expand.

We also seek to be present in those parts of the world where the memory and love of homeland is still alive in the hearts and minds of the Polish community and Poles living abroad. We partner with them, support their schools and Polish language teaching. If necessary, we stand up for the civic rights that they should rightfully enjoy. The Polish diaspora is and will remain a part of our collective consciousness.

Far too often we still come across deliberate or unintentional falsifications of Polish history, especially depictions of WW2 victims as perpetrators or henchmen. We are determined in our efforts to put an end to lies and manipulations with history and to the permissive climate surrounding them.

Polish foreign policy would not be so successful without a harmonious cooperation between different State institutions. So let me express my gratitude to Mister President, Madam Prime Minister, and the Government Ministers for their assistance and support.

Members of the House,

Last year yielded arrangements which will benefit Poland's international security. July's NATO summit in Warsaw decided to reinforce the eastern flank. The Alliance has thus reaffirmed its readiness to fulfil its core mission, which is to deliver collective defence, also in our region. These decisions have given a real boost to Polish security. Our borders are secure; there is no need to put up a fence. What we did put up are warning signs reading „Attention! This is the territory of the Republic of Poland.“

Thousands of US, UK, German and Canadian troops along with modern weaponry will be supporting Poland's and the Baltic States' defence efforts in the event of a threat.

The first American troops arrived in our country in mid-January. This lends credibility to the Allied obligations under Article 5 of the Washington Treaty.

NATO and the European Union have decided to enhance their collaboration. Their willingness to work together manifested itself in the declaration signed here in Warsaw last July. Polish diplomacy made a significant contribution to building a bridge between these organizations. A case in point is the conference held in Brussels last November with the participation of European Commission Vice-President Federica Mogherini and myself, and my participation in a recent European security panel during the World Economic Forum in Davos, where I was joined by Federica Mogherini and NATO Secretary General Jens Stoltenberg.

Polish diplomacy has been playing an active role in all of the discussions on Euro-Atlantic security and the future of the European Union. Despite some initial doubts, Poland's voice on the migrant crisis and the need for EU reform has been heard and recognized by our partners. In response to the United Kingdom's intention to leave the European Union, we have engaged in successful efforts to maintain enhanced cooperation with that country. Our relations with Germany have been very busy, as evidenced by five presidential visits, three meetings held by our heads of government, and my permanent contact with the German colleague. We have reinvigorated relationships with our regional partners: the Visegrad Group, the Baltic States, and the Nordic States. We have engaged in an intensive dialogue with countries situated between the Baltic, Black and Adriatic Seas. The Three Seas Summit in Dubrovnik last August, organized on the initiative of the Polish and Croatian Presidents, demonstrated the region's overall considerable political and economic potential. A similar message was sent from a meeting in Warsaw of foreign ministers from Central and South-Eastern Europe and the Balkans, attended by Federica Mogherini in November. Poland has made an important contribution to forging the EU's migrant policy, as reflected in the decisions of the informal EU summit in Bratislava, and to shaping our energy reality in our part of Europe.

Stability in our neighbourhood and beyond – in the European neighbourhood – is a key task for Poland. This also explains our active role in relations with Ukraine and Belarus, and with countries of the Middle East, and our decisions to engage militarily in the region.

In an effort to strike a balance between different foreign policy components, Poland has taken a sharp turn in its non-European policy by opening more strongly to collaboration with countries in Asia, Africa, and the Middle East. In this context, visits by the Polish President to China and by the PRC's President to Poland were momentous on a practical level, especially in economic terms.

Finally, I should also like to mention the international success, notwithstanding the spiritual and religious dimension, of World Youth Day in Krakow attended by His Holiness Pope Francis.

Members of the House,

In 2017 we will confront many of the same challenges that we saw last year, but with some shift in emphasis. We will also have to take into account new trends which have emerged recently.

Today, there is much discussion about the future of the world's international order,

which looks uncertain. In 2016, some people were saying that, after several decades, the post-war era was coming to an end, at the threshold of which the authors of the United Nations Charter promised to „save succeeding generations from the scourge of war“ and to „reaffirm faith in fundamental human rights [...], in the equal rights of nations large and small.“ Are we really facing dramatic and inevitable changes in the international order?

It is true that the global balance of power has changed very much since 1945. The Cold War is over, communism has collapsed, decolonization has been completed, and all continents have undergone profound demographic and economic changes. And yet societies are still attached to the ideas of sovereignty, territorial integrity, inviolability of borders, and respect for human rights. What distinguishes our present from the past decades are the aspirations of some countries to undermine this order. The international order based on these universal principles could be weakened permanently, unless it meets with the international community's reaction.

Deeply marked by the merciless 20th century, Poland and our whole region regard it as a matter of fundamental importance that all states should respect the values and basic principles of international law as laid down in the United Nations Charter. For this reason we will continue our efforts so that Poland is elected as a non-permanent member of the UN Security Council, the only international body whose decisions are universally binding, and which has the international community's mandate to react in defence of world peace and security.

Ladies and Gentlemen,

Recent years have shown to us again that principles and values can only be upheld effectively if they are backed by force – not only moral, but also military, the force of alliances. This is our **security umbrella**. We make it stronger to withstand the heaviest rains. Hence, as last year, security policy will be the overriding priority of Polish foreign policy.

We are following with concern the Russian Federation's aggressive policy in Eastern Europe. The conflict it has been stoking in Ukraine is entering its third year. It is a conflict in which our two neighbours are engaged, which poses a number of real challenges and risks for Poland. Russia was especially vocal about its expectations in October 2016. Its withdrawal from the deal on plutonium disposal with the United States was a chance to learn about Russian ambitions vis-à-vis Central and Eastern Europe, such as, the de facto pulling out of NATO from the entire region, and drawing a dozen or so countries with their tens of millions of citizens into a grey zone condemning them instability and uncertainty. Poland will not accept such a vision of the political order in Europe, and will not condone the carving up of our continent into spheres of influence. Never again Munich or Yalta.

Russia's political actions go hand-in-hand with concrete military steps. We are concerned by the expansion of the Western Military District, to which three new divisions were added in 2016. The militarization of Kaliningrad Oblast continues, with the deployment of new types of weaponry, such as medium-range missiles capable of carrying nuclear warheads.

In these circumstances, an obvious task for Polish foreign policy is to ensure that the decisions taken at the NATO summit in Warsaw and earlier in Newport are fully

implemented. We will focus our attention and activities in 2017 on this matter. With this in mind we are preparing for this year's NATO summit in Brussels. On the practical and operational level, the key is to establish the Alliance's forward presence in the East in the form of four battalion-sized battlegroups deployed in Poland and the Baltic States. These actions have already started.

US troops are an ever more important security factor in Central Europe. In 2017 we will continue our efforts to increase their presence in Poland. These will include the construction of a missile defence site at Redzikowo, and the organization of exercises involving an armoured brigade, which has just arrived in Poland, and the US air force detachment stationed at Łask and Powidz. We will be welcoming British soldiers to Poland this coming April. In the event of an impending military incident, as many as a dozen or so thousand Allied soldiers can be deployed in our territory as a result of the recent decisions.

We think about Poland's and Europe's security in transatlantic terms. Reinforcing US-European security cooperation continues to be our priority. US political leadership and military engagement are indispensable for NATO to remain reliable and coherent. Now is a special time for that in connection with changes in US policy. Many misunderstandings and speculations have built up around it. Some began to doubt the United States' reliability as the pillar of the North Atlantic Alliance, and as Poland's strategic ally. The Polish Government is following closely the shaping of US foreign policy under President Donald Trump's administration. My recent talks with his close advisors have convinced me that our fruitful cooperation with the United States will continue. We will also continue our cooperation with Canada. We greatly appreciate its commitment to our regional security, and the presence of Canadian soldiers on the eastern flank.

The Alliance's strength lies in its unity, solidarity and allegiance to the values that bind our civilization together. We will have them in mind as we strive to ensure security in the Allied territory and stability in our neighbourhood. Cooperation with partner countries like Ukraine, Georgia, Finland, and Sweden is the key tool that lets us do this. This year we will welcome Montenegro to the Alliance as a fully-fledged member. It shows that NATO is adhering to its open-door policy towards countries that are guided by a similar understanding of European security and that share the same values. We hope that this will not be the last stage of NATO's enlargement.

Poland has consistently looked beyond its own security interests and feels responsible for the security of others. Our Allies see us as a team player who contributes to the security of the entire region. It is in this spirit that we work to reinforce the Alliance's eastern flank not only in the Baltic Sea region, but also in the Black Sea. Regular consultations and alignment of positions of the so-called Bucharest Nine have already translated into visibly enhanced security of our whole region between the Baltic, Adriatic and the Black Sea.

Our Allied credibility also depends on developing our national defence capabilities. Poland is held up to other member states as an example of a country that takes security seriously. We take a responsible approach to NATO's target of spending 2% of GDP on defence, of which at least 20% is invested in modernisation. Such an attitude should be the rule, not the exception among the Allies.

We want the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) to continue

to be effective. However, whether and to what extent this can happen depends on the goodwill of all the participants of this dialogue. And this is not always the case. What I have in mind is the perverse approach to peace and stability demonstrated by our biggest, eastern neighbour. I am confident, though, that the OSCE can be a platform for easing the way back to a predictable and strong security environment in Europe. Poland is open to dialogue that will serve this purpose.

It is worth noting here that the MFA is engaged in talks with the OSCE about its status in Poland. This is all the more important as Warsaw hosts the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), which is the biggest institution under the OSCE umbrella. We hope to be able to finalize negotiations of this matter in the first half of this year.

Members of the House,

Europe's changing security environment calls for fresh, far-sighted solutions. This is especially true of the NATO-EU cooperation mentioned before, which should focus on developing civil and military capabilities in line with the principles of complementarity. We will advocate enhancing this cooperation as much as possible, in particular by fighting terrorism and hybrid threats, building the resilience of partner countries, increasing cybersecurity and holding joint exercises. Part of this concept is also NATO's support for EU missions in the Mediterranean and Aegean Sea to address the migrant crisis.

Challenges coming from the East and South have contributed to a deeper cooperation under the Common Security and Defence Policy. Poland has joined in efforts to strengthen this policy, e.g. with regard to the proposed permanent planning and command of EU missions, enhancing military and civil capabilities, and unlocking the potential of EU Battle Groups, which are the Union's rapid response force.

The creation of a European border guard could be another step towards building the CSDP. With this in mind, negotiations were concluded in late January with the initialling of an agreement regulating the status of FRONTEX and its employees. Warsaw is and will continue to be the seat of the European Border and Coast Guard Agency.

Let us also remember that under the Treaty of Lisbon the EU may engage in permanent structured cooperation in the framework of the so-called PESCO to deliver the most demanding operations.

For several years, we have been witnessing tragic developments to the south of Europe. Weak state institutions of some North African and Middle East countries have created a vacuum which is filled by non-state actors, including terrorist organizations bent on destroying the Western world. Russia's ambiguous policy towards the Syrian conflict which dismisses the suffering of the civilian population is a cause for concern.

We are now more alert to terrorist threats than before. Even though Poland is not among those nations that are most at risk of being attacked, a number of our citizens were killed by al-Qaeda and DAESH. What is more, the attacks against Germany, France, Belgium and Turkey hit our allies. As such, they were also directed against the Republic of Poland. Our country or citizens will not feel safe so long as we do not put an end to terrorism. Our response will be continued engagement in operations of the coalition fighting against terrorism. Several hundred soldiers, military staff, and civilian experts are serving in Iraq, Kuwait, Qatar, and Jordan as part of the coalition forces; our ship

Kontradmirał Czernicki is taking part in NATO missions in the Mediterranean, the Black Sea and the Aegean Sea.

Poland will continue to be engaged in NATO- and EU-led operations. Our current role in two NATO and ten EU missions has given us valuable experience and reason to be justly proud of our soldiers, military staff, and civilian experts. We are also in the process of reengaging in UN peacekeeping missions.

Members of the House,

The most difficult challenge that we will be facing in 2017 is the **future of the European Union**, which has found itself in a very difficult situation. There are many reasons for it, but the most important ones are hasty, out-of-touch initiatives motivated by ideology instead of the well-being of EU societies. A gap has been created between Europe's elites and citizens, who feel they no longer have a say on what happens with their countries and the integration project. And this is precisely why societies pass censure on their elites that instead of questioning the bad marks should see it as a call to rebuild their relations with the citizens.

The lack of mechanisms that allow European policies to be fine-tuned in line with democratic principles has led to a situation when more and more Europeans begin to question the very idea of the European project. Elections and referendums, and public opinion polls clearly show that this is the case. The British EU membership referendum was an unprecedented event and a turning point in the European Union's history. It has shaken the popular belief that the process of integration is irreversible. At the same time, in many other Member States Eurosceptics on the right and left questioning the idea of a united Europe are no longer confined to the fringes of politics.

Let me emphasize at this point: our government's priority is to repair the European Union, not to dismantle it. However, returning to a Europe of national egoisms would bring just as much harm as the integration utopias that are not rooted in our continent's social and political realities. The renovation of the European Union that we are postulating should not be limited to just sprucing up the façade and discussing the details of decoration. Rather, it should involve a thorough examination of the foundations of the whole European edifice. We are not ruling out the possibility that on the foundations of the four freedoms a new European Union will need to be built based on a new European treaty!

This year will mark the 60th anniversary of the Rome Treaties, which gave rise to the European Union as we know it today. It will be an opportunity to review the integration project's achievements but also to reflect on its future. Given the scale of today's challenges, the time has come to hold a rational debate and to look for common solutions. I believe that it is possible to reach a new political compromise about the EU's future. Poland will take part in creating the groundwork for new solutions that will serve both our national interests and the wider European interests. I am confident that these efforts will succeed because the Treaties and I are of the same age, and I would like to celebrate these two anniversaries in good spirits.

A strong and competitive Union is in the interest of Poland and Europe. That is why we care about strengthening the single market that ensures unity and cohesion in the EU. We consider it a priority to fully utilise this potential in the goods and services sector,

enhance entrepreneurship, and improve the competitiveness of European industry. We oppose protectionist practices and imposing new barriers, particularly with regard to the free movement of people. They are reflected among others in the changed regulations on delegating employees and the lack of freedom to provide services, which the united Europe started to implement in 1977, that is forty years ago.

We want the single market to adapt to the challenges of the so-called fourth industrial revolution. The Union must become an area which ensures the free movement of data in addition to the free movement of goods, people, services, and capital. That will open up new opportunities for business. In the course of that process, Poland will seek to ensure that benefits from the digital single market are distributed as evenly as possible across the whole of the EU.

The year 2017 will be important because of the work on the post-2020 Multiannual Financial Framework. We will be taking an active part in this process to secure our interests, also with regard to the Cohesion Policy and the Common Agricultural Policy.

The debate on the European Union's future is strongly influenced by negotiations with Great Britain about its EU exit. We respect the democratic choice of the British people. We think that the negotiations should be constructive and level-headed and should focus on future EU-UK relations. We want these relations to be close, but also based on a balance of rights and obligations. Their outcome should not lead to further disintegration of the EU.

The protection of acquired rights of Polish citizens living in the UK will be our priority. These should be guaranteed irrespective of the length of their stay in the UK. We will strive hard for Poland's interests to be reflected, also in the discussion on the shape of the EU after Brexit. First of all, it should be a discussion focusing on the needed changes in the way the EU has responded to tensions in the European construction that became apparent with the British referendum. We believe that the Member States must also regain their central place in the Union. The EU should focus on building the foundations for economic growth and addressing security and migration challenges. Brexit will also create challenges connected with a major net contributor to the budget, a non-euro zone member like Poland, leaving the EU.

In the wake of the migration crisis, we believe that the current problems should not be resolved by a compulsory relocation of immigrants or forced resettlements, but rather by addressing problems where they emerge and by a more effective protection of the Union's external borders. The flow of migrants coming to Western Europe will not change its course due to EU directives. As proposed by the Slovak Presidency, the concept of effective solidarity offers an opportunity to build a broad consensus. Poland does not stand idly by. In 2016, Polish border guard and police supported their counterparts in Macedonia, Bulgaria, Greece, Slovenia, and Hungary. Polish humanitarian aid also goes to migrants and refugees in Jordan and Lebanon. It will be considerably increased this year.

The recognition by some Western European politicians of Poland's contribution to managing the migratory pressure from the East is another issue. There are over a million people, mostly citizens of the war- and crisis-torn Ukraine, who live and work here. This huge figure shows that Polish policy in this area has been successful, even though our goals are achieved by different methods. In this light, attempts to push through the deal

to relocate migrants by issuing warnings about possible cuts in EU funds for Poland and other Central and Eastern European countries are wholly without merit.

Energy policy will continue to remain an important area of Poland's engagement in Europe. Opening access to Norwegian gas deposits in the North Sea is a strategic goal. In this context, we are going to carry out investments to enhance our energy independence, especially the Baltic Pipe project. We expect the EU to do the same, where the legal framework and projects have to enhance the security of supplies of all Member States, instead of a dominant supplier like the Nord Stream 2 gas pipe.

Guided by the common good of all humanity, Poland, alongside other 120 states, has ratified the Paris Agreement on climate change, which should reduce the impact of climate anomalies on the lives of societies and on conditions in our part of Europe. At the same time, we see no grounds for increased EU ambitions regarding cuts in greenhouse emission by 2030. Any hasty decisions run counter to economic logic, while such changes could have a negative impact on the EU's competitiveness. Therefore, we will work towards legal solutions that are beneficial for Poland regarding the earlier agreed emission reduction targets. We will also seek to ensure that Member States have autonomy to develop their own energy mixes.

Members of the House,

Poland's active European policy is further supported by **bilateral ties with our partners** and by **regional cooperation**. Last year saw an institutional strengthening of relations with Great Britain, which was reflected in the first ever Polish-UK inter-governmental consultations. I know that some sceptics are asking whether it makes sense to invest in relations with a country that is leaving the Union. This is not the right question to ask. It pays off to cooperate with a nuclear power, a permanent member of the UN Security Council, and a partner that continues to be active in European defence policy. It pays off to ensure that the interests of over a million Poles living in the UK are protected. So the answer is clear – such cooperation lies in Poland's strategic interest. We count on the United Kingdom remaining a close ally of Poland and the EU in stabilising the international environment. We also hope that the acquired rights of Poles living and working in the UK will be respected, of which British Prime Minister Theresa May has also assured the head of the Polish Government many times, also recently.

We want to maintain close relations with Germany – our main partner in the European Union, a priority economic partner, and an important ally in NATO. The numerous meetings of politicians and the 25th anniversary of the Treaty on Good Neighbourship and Friendly Cooperation, attended by the presidents of our two countries, were a measure of the good quality of our relations in 2016. We are going to expand this dialogue. At the same time, we expect the other side to show more openness and understanding for Polish arguments and for our right to pursue Polish interests. Acting jointly and respecting one another, Poland and Germany can do many things for Europe that suffers from an economic and political crisis.

We have not forgotten about the Polish minority in Germany. We will seek to improve their situation, also to ensure adequate access to Polish language learning. We welcome the recent decisions regarding this matter taken by the federal state of Hesse and with the help from our consular services and the local Polish community.

Poland is interested in having the best possible relations with France, based on such strong foundations as shared values and rich history. We share not only a common history, a love for democracy, and a commitment to European process, but also a multi-billion economic and investment cooperation and the traditionally close people-to-people contacts. The future of our bilateral relations should not become hostage to a single commercial contract. In relations with both Paris and Berlin we will be suggesting how to move forward so that we can benefit more from the Weimar Triangle for the sake of harmonious cooperation between our three countries. While drawing comparisons with the Three Musketeers may seem to go too far, the motto „all for one and one for all“ (*un pour tous, tous pour un*) would perfectly fit our relationship. That is because without this cooperation, it would be hard to imagine the future of the European project, with Poland, Germany and France making up a third of the European Union's territory, and over a third of its population. It would also seem natural to initiate cooperation between the Weimar Triangle and the Visegrad Group linking together two parts of Europe with a political buckle.

It is in our strategic interest that the region of Three Seas, situated between the Baltic, Adriatic and Black seas, should attain Western Europe's level of development and security comfort as quickly as possible. To this end we have been engaged in different formats of regional cooperation: from the presidential project involving 12 Three Seas countries and focusing on the north-south infrastructure and energy security, to a reinvigorated Visegrad Group oriented towards the needs of the nine countries on NATO's Eastern flank, to the Bucharest Initiative which focuses on the needs of the nine countries on NATO's Eastern flank, to a dialogue with a number of the region's states in the V4+ format. Our regional initiatives are not directed against anyone or anything; they add value and substance to European integration, a point we want to strongly make here.

Ladies and Gentlemen,

We are half way through our presidency of the Visegrad Group. Recent months have reaffirmed that we made the right decision to reinvigorate this forum as the most important vehicle for Polish foreign policy in Central Europe. We are confident that 2017 will turn out to be an equally seminal year in this regard. Close ties with our neighbours help us to formulate a common position in the EU, and to build understanding and support for our demands in other European capitals. At the same time by being engaged in cooperation in Central Europe, Poland has earned the right to be an advocate for the region on some issues.

Thanks to reinvigorated contacts with the Nordic and Baltic countries that were also forged during Poland's presidency of the Council of the Baltic Sea States, which ended in June 2016, we understand one another better and know how to work together to be more effective. In the coming months I plan to hold bilateral meetings with nearly all of our Nordic and Baltic partners. We also want to engage in a constructive cooperation with the new Lithuanian government, which largely depends on our partners' good will, most of all when it comes to ensuring the rights of Poles in Lithuania. This is something I have spoken about with my Lithuanian counterpart during his recent visit to Poland. We have made a commitment to test new forms of cooperation.

Romania and Turkey are our important trade and security partners in the Balkans,

Black Sea, and Middle East. Cooperation with these countries has been institutionalized as the so-called eastern flank triangle. We follow closely the developments in Turkey, which plays a very important role in the EU's plans to resolve the migration crisis. We trust that our Turkish allies will succeed in maintaining a right balance between respect for the rule of law and the need for strong actions to counter terrorism.

Poland continues to support the EU enlargement process. We believe that Europe should keep its door open for countries that share the vision of democracies working together. We prefer to extend our hand to greet rather than to bid farewell, as is the case with Great Britain. We want to keep on sharing our accession experience with the Western Balkan countries. For this year we are planning a number of initiatives addressed to the region's six EU candidate countries: Serbia, Macedonia, Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, and Kosovo.

Members of the House,

Poland is the only country in Europe that borders on **three Eastern European countries** and, inevitably we are interested in stability and peaceful development in this area more than anybody else. Secure as we are in our Polish home, like any good neighbour we cannot be indifferent to what is happening next door. And as a good neighbour we believe that the political order in Eastern Europe, as well as across Europe, can only be based on each society's sovereign choice of its own path of development.

We respect individual choices of our partners – those who favour closer relations with the European Union, as well as those who prefer looser forms of cooperation. In that vein, we support the idea of adapting the Eastern Partnership to each country's individual needs. Preparations for this year's Partnership Summit in Brussels should provide an opportunity for a realistic assessment and a new impetus.

Poland pursues its policy of supporting pro-European aspirations of Ukraine. We are of the view that full implementation of the Minsk agreements is key to a peaceful solution of the conflict. The significance and importance of bilateral relations were confirmed by last year's visit of President Andrzej Duda to Kyiv and President Petro Poroshenko's trip to Warsaw. We support the Ukrainian authorities' actions in the fields of decentralization, local government reform and the fight against corruption. The year 2016 was good for mutually beneficial Polish-Ukrainian defence cooperation. A joint Polish-Lithuanian-Ukrainian brigade took part in the Anaconda-2016 exercises. Together with the United States and Canada, among others, we started training Ukrainian soldiers at the training ground in Yavoriv. The Defence Ministries of Poland and Ukraine signed two important agreements: a new general agreement on defence cooperation, and a specific agreement on cooperation between the industries. All this shows that the Polish-Ukrainian strategic partnership is increasingly filled with substance and will help build our neighbour's resistance to destabilisation. We are sending a clear signal to Ukraine that what is happening to their country today gives us not only cause for concern, but also triggers our concrete reaction. This reaction encompasses over 1.2 million visas issued by our consular offices in Ukraine, including over 650,000 working visas. Such actions also reflect an effort to meet the needs of the Polish labour market, which turns to Ukraine in search of workers in a growing number of economic sectors, and provides a concrete example of foreign policy actions for the benefit of the country's economic

interests.

While we support Ukraine in its reform efforts and pro-European policy, we do not lose sight of historical issues. We believe that a true strategic partnership should be accompanied by truth. At the same time, we do not want our bilateral relations to be held hostage by the past. Mindful of our past and the social dialogue, we have decided to resume a successful format of bilateral cooperation, which is the Polish-Ukrainian Partnership Forum. We also aim at establishing a Polish-Ukrainian Centre for Good Neighbourhood, which would bring the Polish and Ukrainian nations closer through the development of good neighbourly relations, cooperation and cultural exchanges.

Over the past year, Poland's policy towards Belarus has changed. We have made a number of important visits and held numerous bilateral meetings, which significantly expanded the horizons of our relations. The main task will be to confirm the normalization of bilateral relations by concrete decisions, especially in the field of economic and border cooperation and trade, as well as in terms of normalising relations with the communities of Poles in Belarus. We are also preparing to launch a Polish-Belarusian Historical Commission.

Our policy towards the Russian Federation is unfortunately determined by Russia's aggressive actions in Eastern Europe. At the same time, we recognize the need for dialogue with our Russian neighbour. We are going to take steps to develop social dialogue, people-to-people contacts, and cultural cooperation, as well as to restore bilateral economic relations. I hope that the resumption of work by the Polish-Russian Group for Difficult Issues will help to achieve this end. We treat Russia seriously, the way you treat a big country and a neighbour. But when it comes to our relations, it takes two to tango. So we will keep trying to convince our Russian partners that constructive cooperation is possible if we carefully listen to and try to understand the other party's expectations. We expect that the wreckage of the TU-154 presidential plane will be returned to its rightful owner, which is the Polish state. The return of the Tupolev wreckage is essential for the Law and Justice government, and especially for the chief of Polish diplomacy. I shall not relent in my efforts to execute the will of the Poles who have been waiting for this for nearly seven years. Currently, we are looking at the possibility of submitting a dispute regarding the Russian investigation into the plane crash near Smolensk to the International Court of Justice in The Hague.

We intend to make the most of our relations with countries situated further to the east, with the South Caucasus and Central Asia countries, especially in trade and investment cooperation. The Polish Institute in Tbilisi which we are planning to open will help achieve this goal.

Members of the House,

The international standing of states in the twenty-first century is measured, among others, by their ability to cooperate effectively not only in their immediate geographical environment, but also **on a global scale**. In the past year, we have put much effort in developing relations with non-European partners. These activities will continue in the current year, taking into account various dimensions of foreign policy.

Strategic partnership with the **People's Republic of China** has become a permanent part of Poland's foreign policy. We take advantage of the favourable

atmosphere in Chinese-Polish relations brought about by last year's contacts at the highest level. We look forward to further developing cooperation in the 16+1 format, that is, between Central European countries and China, including through the Secretariat for Maritime Affairs based in our country. As this Chinese saying has it, „A journey of a thousand miles begins with a single step.“ We have already taken a few steps.

We also want to foster contacts with the other two strategic partners in Asia, i.e. Japan and the Republic of Korea. These are the largest Asian investors, which have been creating many jobs in Poland.

Our cooperation with India has also been gaining momentum, as evidenced by Deputy Prime Minister Piotr Gliński's recent visit to this country heading a business delegation and his meeting with Prime Minister Narendra Modi.

In parallel to economic relations, we are committed to strengthening dialogue on global security issues, especially amid increasing terrorist threats. We attach key importance to cooperation with Japan, Australia and New Zealand. My visit to these countries next month will serve that purpose.

The Middle East, North Africa, the Horn of Africa have for years been flashpoints on the world map. At the same time, we see this area not only in the context of challenges, but also opportunities, especially in the field of economic cooperation, as evidenced by increased trade with such countries as the Kingdom of Saudi Arabia and the State of the United Arab Emirates. We have strengthened Poland's energy security through supplies of Qatari gas to the LNG Terminal in Swinoujscie, which began last summer. Also Gdansk received tankers with oil deliveries from Iran.

Since the start of the present government, bilateral contacts with African and Middle Eastern countries have significantly intensified. We have reopened Polish embassies in Senegal and Tanzania. The Polish President visited Jordan and received in Warsaw the King of Jordan, the Presidents of Senegal and the Palestinian Authority, and the Vice-President of Iran. Madam Prime Minister co-chaired Polish-Israeli intergovernmental consultations in Jerusalem. As minister of foreign affairs I visited Israel and Palestine. I took part in the EU-Arab League ministerial summit in Cairo and attended subsequent conferences on the Middle East peace process which were initiated by France. In 2017, I plan to visit a number of Middle Eastern and African countries: Sudan, Egypt, Lebanon, Saudi Arabia, the State of the United Arab Emirates, Algeria, Morocco, and Mauritania.

In response to the dramatic situation of the civilian population affected by the war in Syria, we have taken action to support those suffering, refugees and their host communities in neighbouring countries. Our priority is to provide aid directly in Syria, as well as in Lebanon and Jordan. We extend our hand to help those in need without media hype or political grandstanding. On the initiative of Prime Minister Beata Szydło and German Chancellor Angela Merkel, a joint three-year project to rebuild schools in Lebanon was launched in 2016. Poland responded to the humanitarian and migration crisis also by contributing to EU special funds. The total value of aid provided in response to the Syrian conflict and the migration crisis in 2016 exceeded PLN 119 m.

Poland is strengthening its political and economic relations with Latin America and the Caribbean region. That was one of the reasons for my participation in the summit of foreign ministers of the EU and the Community of Latin America and the Caribbean States, held in October in the Dominican Republic. In the coming year

we want to give a strategic dimension to our partnership with Mexico, which will be the purpose of the Polish President's planned visit to this country. We will be also steadily reinforcing our cooperation with other countries of the Pacific Alliance: Chile, Colombia, and Peru. Poland will host the President of the last country this year.

Polish diplomatic initiatives in the world have shown concern about the state of human rights. In 2016, the UN Human Rights Council adopted by consensus a resolution on the role of good governance in the promotion of human rights, proposed jointly by Poland, Australia, Chile, the Republic of Korea, and South Africa.

Poland wants the protection of religious minorities' rights, including Christians' rights to be the focus of interest and joint action by the European Union and the United Nations. We are involved in the drafting of documents relating to freedom of religion and belief and we take part in debates on this subject.

Poland is among sponsor states of the UN resolution on freedom of religion and belief. We pay attention to cases of non-compliance with the rights of religious minorities, including the persecution of Christians. During the Warsaw Dialogue for Democracy conference, organized by the MFA in December, one of the sessions was devoted mainly to the protection of the rights of persons belonging to religious minorities.

On the international stage, we point to the alarming human rights developments in Crimea, including the situation of religious and ethnic minorities, especially the Crimean Tatars.

Mr. Speaker,

Members of the House,

Supporting Polish enterprises abroad is a priority for Polish diplomacy. For this reason we are extending our network of diplomatic posts. Our companies are increasingly better poised to compete globally, but when they enter new markets, they often have to rely on our diplomatic services. It is often the only weapon against unfair and discriminatory practices.

In 2017, we will focus on promoting Poland as a country of creativity and innovation. We will help Polish start-ups establish contacts on foreign markets. Our aim will also be to reinvigorate cooperation between Polish and foreign scientific centres. Last year I launched such activities during my visits to important centres, such as, in Seattle in the US and in Vancouver in Canada as the head of economic missions.

Our **economic promotion** will pay much attention to green technologies, especially during the Energy Forum in Vienna and preparations for the COP24 climate conference in Poland in 2018.

We are engaged in efforts to increase Polish companies' participation in tenders and projects run by international organisations of which Poland is a member. We are glad that close to 1,500 Polish companies have taken part in such initiatives in the last two years.

We are increasingly engaged in supporting international activities of business and local self-governments. Support for Lodz's bid to organise EXPO in 2022 will feature prominently on our agenda.

Members of the House,

The **Polish community and Poles living abroad** occupy a special place in Polish

foreign policy. They are members of our Polish family, a part of Poland in the most distant corners of the world. That is why we cherish our relationship with the Polish community and Poles abroad more than any other relationship. Last year we worked hard to promote the interests of Polish communities in many countries. In Latvia we stopped a Polish school in Krāslava from being closed down. In Germany, we have successfully negotiated funds for the renovation of the Polish House in Bochum. After long negotiations, we have signed a cooperation agreement with Belarus in the area of education. To accommodate the expectations of our compatriots in the East, we have amended the Act on Polish Card. This year we expect many more people to apply for the Polish Card because of the new rights granted to Card holders. Last year Polish consuls received a record number of over 27 thousand applications.

The government has also taken steps to accelerate the process of repatriating Poles from the East. The largest group of repatriates – over 150 people – arrived from Kazakhstan last year. New legal regulations make it much easier to assist our compatriots from the East who want to settle in Poland. We are prepared to continue these steps.

The Polish authorities will continue to seek respect for the rights of Polish minorities in the East and the rights of Poles living in other parts of the world, specifically those of recent emigrants in Western Europe. The authorities and consular services have reacted quickly and resolutely to aggressive behaviour against Polish citizens and will continue to do so in the future. Support for teaching Polish language and culture will continue to be a priority in our policy towards the Polish diaspora. We intend to allocate much more funds to supporting Polish education abroad through our diplomatic posts. We will place special emphasis on historical education of the young generation.

Partnership obligates also in relations with the Polish community abroad. Fresh initiatives and a new look at the possibilities created by cooperation and dialogue are needed on both sides. In this regard, we specifically count on our compatriot's active involvement in creating a positive image of Poland in the world. We are interested in seeing effective and close cooperation between our diplomatic missions and the Polish community abroad, and for this reason we will be developing Polish Diaspora Councils at our diplomatic and consular missions.

Members of the House,

Polish diplomats not only promote the interests of the Polish community abroad, but also provide assistance to Polish citizens across the globe. They assist them when they lose their passports and when they are kidnapped. Thanks to our diplomats, Poles who travel abroad can count on their support in difficult situations.

We are extending our **network of consulates** to ensure that Polish citizens receive more effective assistance. We have opened a Polish Consulate General in Houston, Texas, and are planning to open a consulate in Belfast before the end of this year. In order to streamline telephone assistance for Poles living in the United Kingdom and Ireland, a Consular Information Centre, acting as a consular call centre, was set up and is already operational. Alongside this centre, we have created Consular Emergency Service which facilitates effective contact in emergency situations when Polish citizens need to get in touch with a consul outside normal consular office hours. We plan to extend these services to cover other countries in the future.

Some of the most difficult cases our consuls handle involve the parental responsibility of Polish citizens. This primarily concerns countries that are the targets of intensive migration – Great Britain, Germany, Belgium, the Netherlands, and Norway. The Ministry of Foreign Affairs and Polish consulates will use their best efforts to provide parents involved in such cases with due protection and assistance.

2017 will be another year of active and multidirectional **public diplomacy** coordinated by the Ministry of Foreign Affairs. A diplomacy whose primary goal is to care for Poland's good name and image. The most important directions this year include the promotion of Polish political thought and history, Poland's contribution to world humanist heritage, and the promotion of creative and innovative Poland.

This year as last year, we will focus a lot of attention on the Polish historical narrative in the world. The main objective of our efforts will be to present Poland as a modern country that draws on its traditions; as a tolerant country of many nations and cultures. We are also determined to consolidate Poland's good name on the basis of historical facts and to promote its rightful place in European and world history. We have doubled our efforts to fight against falsehoods about the responsibility for organising and running German Nazi death camps during World War Two. Modern means of communication can be used to put historical facts straight. One such example is the publication of a film *Words Matter* by our embassy in Washington D.C. on social media.

In 2017 we will focus our historical narrative on the life and work of such outstanding figures as Tadeusz Kościuszko, Józef Piłsudski and Józef Haller. This year the Ministry of Foreign Affairs will co-organise large international conferences whose topics will include the situation of European intellectual elites under the German occupation and the Polish Righteous Among Nations, who saved Jews. We will rely extensively on different public diplomacy tools, especially study visits for representatives of foreign opinion-making circles.

Mr Speaker,
Honourable Deputies,

In 2008-2015, several dozen Polish diplomatic and consular posts were closed down. This led to extensive swaths of „terra incognita“ in some regions of the world – specifically in Africa. Not only was there no diplomatic presence, but no consular assistance for those who needed it as well. Last year we reversed this trend. Now we are gradually recreating the **network of Polish embassies and consulates**. Embassies in Senegal and Iraq have been opened. We established embassies in Tanzania and Panama this January and a Consulate General in Houston in the first days of February. These posts will become fully operational in the second half of 2017. We are planning to open a new consulate in Belfast in the near future. Depending on budget constraints, we will consider opening an embassy in the Philippines. If security conditions permit it, we will reopen our diplomatic missions in high-risk countries that are important for Polish foreign and economic policy, i.e. in Syria and Libya.

We are **modernising many Polish missions abroad** as part of an extensive programme to eliminate the effects of many years of neglecting to properly maintain the much needed Foreign Service infrastructure. This year we will start building Embassies in Berlin and Minsk.

2017 will be the first full year of operation of the newly created MFA Diplomatic Academy providing training for future diplomats and continuous professional training for MFA employees. Thirty-two persons, who were selected in a multiple stage recruitment process that was announced in the press, began their diplomatic and consular training in early February this year. This is twice as many trainees as we had in the past.

We began drafting an amendment to the Foreign Service Act with the aim of continuing the process of professionalization of our diplomatic staff. The amendment is intended to help foreign service recruit top specialists, people dedicated to serving Poland and Poles.

Unfortunately, the year 2016 saw an upsurge of cyber-attacks against MFA's critical infrastructure, also on 15 December 2016. We will continue to take preventive and reactive measures to ensure that our diplomats can work without fear of compromising the security of transmitted data.

Members of the House,

The post-Cold War international order is changing before our eyes, and so is Poland's international environment. We view this as difficult challenges that we need to confront. Polish diplomacy is taking up this gauntlet. Under such conditions, we shall be guided by special responsibility and prudence and at the same time take far-sighted actions, thanks to which Poland will be even safer and better prepared to tap into its development potential. A strong and developing Poland that enjoys international prestige will be a reliable NATO ally, an important country in Central Europe, and a state that helps to shape the European Union.

Ladies and Gentlemen,

The concept of activities of Polish diplomacy in 2017 presented here today, empowering and oriented at citizens, strongly embedded in multilateral cooperation, and building valuable alliances offers the proper response to the issues we must confront. This is the course we have chosen. This is our navigation in the new reality. Before the debate, which I hope will soon start, let me quote one more Chinese saying: „The person who says it cannot be done should not interrupt the person doing it.“

I ask the House to accept the information of the Government on the tasks of Polish foreign policy in 2017.

Thank you for your attention.

The European Union's capacity for conflict resolution in the South Caucasus region: Much ado about nothing?

Assist. Prof. Dr. Marieta Rabohchiyska

1. Introduction

As a bridge between Europe and Asia, the South Caucasus region (encompassing Armenia, Georgia and Azerbaijan) has become increasingly relevant to the economic and security interests of the European Union. Situated in the vicinity of the EU, the region shelters frozen conflicts in Nagorno-Karabakh, South Ossetia and Abkhazia. At the same time Armenia, Georgia and Azerbaijan were included in the European Neighbourhood Policy (ENP) which was officially launched by the European Union in 2004 as a framework of its relations with the sixteen states on its Southern and Eastern periphery.

Though not considered a full geopolitical actor in the South Caucasus region, the EU has assumed a certain degree of responsibility for its neighbours through the ENP instruments. One may even argue that the neighbourhood clause (Article 8 of the Treaty on the European Union), which was introduced for the first time by the Lisbon Treaty, contains an implicit obligation for the Union to apply, as regards neighbouring countries, *the concept of conditionality* based on values. Conditionality within the European Neighbourhood Policy may be widely interpreted as the general commitment made by the EU neighbours to its values, even if these countries cannot guarantee an adequate level of value implementation at the given moment. The EU has thus developed its own distinctive, though not always effective, approach to conflict resolution by spreading the matrix of cooperation and conditionality over its external borders.

The most important and contradictory element of the ENP is the positive conditionality borrowed from the enlargement process. One of the main drawbacks of the European Neighbourhood Policy has been the problem that the countries surrounding the Union have with the credibility of the proposed incentives to reforms, coupled with the fact that these incentives have not been precisely defined, varying from document to document. The only clear aspect of the 'offer' is the exclusion of, or at least minimizing, the EU membership perspective¹.

The other widely spread *concept of the normative power* of the European Union suggests that not only is the EU constructed on a normative basis, but that this predisposes it to act in a normative way in world politics². Or, as Mark Leonard puts it, the Union practices its force not as a 'spectacle', as the United States do, but as 'supervision'³. In an attempt to answer the question what norms exactly the EU endeavours to promote, it can be stressed once again that the Union represents and upholds norms and standards such as democracy, respect for human rights, the rule of law, good governance, and the

1 Ghazaryan (2010), pp. 235-236.

2 As quoted by Stewart (2011), p. 66.

3 For more considerations on the topic see Leonard, M. (2005). *Why Europe Will Run the 21st Century*, HarperCollins Publishers Ltd.

peaceful settlement of disputes.

The more important and interesting question, however, is whether the EU succeeds in acting in a normative way in the region of the South Caucasus, thus contributing to the stability of the countries there and to the peaceful resolution of the conflicts these countries shelter. The answer to such a question is ambiguous because it depends on the conflict, the state, and more importantly, on the attitude of this state towards the Union. In any case, the EU's actorness relies conceptually on the 'civilian'/'normative' style of conducting security policy, having also political, social, economic and environmental aspects, as opposed to the 'military' and 'traditional' forms employed by other international actors engaged in the region⁴.

2. European rhetoric as regards security-related issues in the South Caucasus

Undoubtedly, the objectives of the European Neighbourhood Policy also focus on the security concerns of the Union. This is evident from the joint letter by Javier Solana – former High Representative for the Common Foreign and Security Policy, and Chris Patten – the then Commissioner for External Relations. The letter dated August 2002 and entitled „Wider Europe“ proposed the launching of a new initiative for 'a proximity policy'⁵. In fact, this document originally outlined what was to become the future European Neighbourhood Policy. The letter stated that „there are a number of overriding objectives for our neighbourhood policy: stability, prosperity, shared values and rule of law along our borders are all fundamental for our own security“⁶.

The elaboration of the ENP took place simultaneously with the launching of the *European Security Strategy (ESS)* drawn up by the then EU High Representative Javier Solana and adopted at the Brussels European Council in December 2003. Despite that it mentions explicitly neither the 'Wider Europe' concept nor the 'European Neighbourhood Policy' which at that time has not been officially born yet, the ESS lays the stress on the necessity of fostering stability and good governance in the countries that are on the Eastern and Southern EU borders. The ESS speaks of the need „to build security in our neighbourhood“⁷, thus implying an intent to prevent new conflicts/crises and to solve problems, particularly in the South Caucasus, the Middle East and the Mediterranean. In such a way the December 2003 European Council interweaved the emerging neighbourhood initiative with security issues and made it an element of the entire EU security strategy. The first Security Strategy ever adopted by the European Union just a few weeks after the Rose Revolution in Georgia in November 2003 can be considered a turning point in EU policy in the region⁸.

The *Strategy Paper of the Union on the European Neighbourhood Policy* issued on 12 May 2004 as a European Commission communication states that „the European

4 Vasilyan (2010), p. 87.

5 Joint Letter on Wider Europe by Commissioner Chris Patten and High Representative Solana, 7/8 August 2002. Published in *Uniting Europe* No.199-9/9/2002.

6 Ibid.

7 A Secure Europe in a Better World. *European Security Strategy*, p.7. For the text of the Strategy: <<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>> (28.04.2017)

8 Delcour (2011), p. 185.

Union has a strong interest in the stability and development of the Southern Caucasus⁹. The link between the ENP and the ESS is apparent in the case of the South Caucasus region, as far as the ENP Strategy Paper directly refers to the ESS on the matter of including Georgia, Armenia and Azerbaijan within the policy¹⁰. The linkage between the two initiatives is obvious from the introduction to the Strategy Paper which expressly envisages that the new policy will also back up the endeavours to achieve the objectives of the European Security Strategy.

The remarkable ambition of the EU, characteristic of both the ENP Strategy Paper and the ESS, to have a real say in the settlement of conflicts in the South Caucasus is kept up in the *action plans* adopted jointly by the Union and each of the three South Caucasian countries. Yet, it can be argued that the European Union's intentions, though further elaborated in the action plans, turn out to be rather cautious, not so full-fledged, complementary to other international actors' efforts, and, on certain points, barely going beyond political rhetoric.

Both *Armenia and Azerbaijan* are invited in their action plans to maintain intensified political, security, economic and cultural relations with the EU, to strive to regional and cross border co-operation and shared responsibility for conflict prevention and resolution. The latter is hardly achievable with regard to the lack of diplomatic relations between the two countries. The Union confirms its „strong commitment to support the settlement of the Nagorno-Karabakh conflict, drawing on the instruments at its disposal, and in close consultation with the OSCE. The EU is also ready to consider ways to strengthen further its engagement¹¹. In line with its values and preferred method of action in international relations, the European Union intends to contribute to the peaceful solution of the Nagorno-Karabakh conflict by undertaking increased diplomatic efforts, including through the EU Special Representative, increased political support to the OSCE Minsk Group, and intensified dialogue with the parties concerned with a view to the acceleration of the negotiations towards a political settlement of the conflict.

The two action plans reveal certain incoherence in the EU's approach to the Nagorno-Karabakh conflict. While the Azerbaijani plan cites the respect of and support for the sovereignty, territorial integrity and inviolability of the internationally recognised borders as part of the common values that both the EU Member States and Azerbaijan adhere to, the Armenian document refers to the principle of self-determination of peoples. While the solution of the Nagorno-Karabakh conflict is the first priority area for Azerbaijan, it is obviously not so important in the case of Armenia, being placed under No. 7 on the priority agenda. Striving for neutrality, the Union has revealed a certain „personality split¹², one face recognising the territorial integrity of Azerbaijan, and the other face acknowledging the right to self-determination of the region, which is at the base of the secessionist movement in Nagorno-Karabakh¹².

9 Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy paper. Brussels, 12.5.2004, COM (2004) 373 final, p. 10. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52004DC0373>> (28.04.2017)

10 Ghazaryan, op. cit., p. 232.

11 EU/Armenia Action Plan, p. 3 <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf> and EU/Azerbaijan Action Plan, p. 2 <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf> (28.04.2017)

12 As quoted by Pashayeva, Gulshan. The major stumbling block of the Nagorno-Karabakh peace process. // euraactiv.com, 5.10.2016. <<http://www.euraactiv.com/section/armenia/opinion/the-major-stumbling-block-of-the-nagorno-karabakh-peace-process/>> (28.04.2017)

The European Union regards the situation in Nagorno-Karabakh as an interstate conflict, whereas those in Abkhazia and South Ossetia are perceived as internal conflicts that Georgia is eager to cope with. It is notable that the territorial integrity of Georgia within its internationally recognized borders is a stance taken and repeatedly confirmed by the EU in all relevant documents – Georgia's action plan, the progress report issued by the European Commission on the country, the Association Agreement between Georgia and the EU.

In November 2013 the EU and Georgia began negotiating the draft of an association agreement. On 27 June 2014, at a solemn ceremony and in the presence of the President of the European Council, Georgia (together with Ukraine and Moldova) signed a new generation association agreement with the EU. Thus, tangible progress has been made on the path to updating and developing the contractual relations with the South Caucasian countries.

Indicative of the EU's somewhat diminished engagement in Georgia's conflicts, it is really interesting to see how the Association Agreement touches on these security problems. One of the aims of the association established with Georgia is the promotion of cooperation aimed at peaceful conflict resolution. It is true that the Association Agreement tackles conflict prevention, crisis management and peaceful settlement of conflicts in a number of provisions (among which Articles 7 and 9) but it is equally true that Abkhazia and South Ossetia are mentioned only twice in the 740-page Agreement.

The first mention is in the Preamble. There both parties recognize „the importance of *the commitment of Georgia* to reconciliation and *its efforts* to restore its territorial integrity and full and effective control over Georgian regions of Abkhazia and South Ossetia in pursuit of a peaceful and lasting conflict resolution based on principles of international law, and of *the EU's commitment to support* a peaceful and lasting resolution of the conflict“¹³. The highlighted sections in the quote above speak for themselves as regards the level of EU commitment to Georgia's security issues.

The second mention is in Article 429 in the light of the territorial application of the Association Agreement. In relation to Georgia's regions of Abkhazia and South Ossetia over which the Government of Georgia does not exercise effective control, the application of the Association Agreement shall begin the moment Georgia guarantees full implementation of the Agreement on its entire territory. One cannot help the impression that the European Union takes the position of a mere bystander observing the course of events. Such a feeling is counterbalanced by the fact that the main purpose of the Association Agreement after all is to establish a deep and comprehensive free trade area between the Union and Georgia.

European rhetoric on security-related issues in the South Caucasus was practiced once again at high-level European Union's external representation and conduct of diplomatic relations. Between 20 and 22 July 2015 the European Council's President Donald Tusk made a trip to the three South Caucasian countries. During that trip he placed the emphasis on the frozen conflicts in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia. Still, nothing new was stated but the Union confirmed once more its stance as regards each of the countries.

13 Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part, OJ L261, 30.8.2014, p. 5.

Georgia was assured that the EU supported its territorial integrity within its internationally recognized borders and that: „the so-called ‘Treaties’ signed recently between Russia and Abkhazia and South Ossetia, violate Georgia’s sovereignty and territorial integrity contradicting the principles of international law, as well as Russia’s international commitments“¹⁴. In Armenia, Donald Tusk expressed concern over the recent negative trends with regard to Nagorno-Karabakh and urged further dialogue, including at the highest level between the Armenian President and his Azeri counterpart¹⁵. The peaceful resolution of the conflict remained a priority for the European Union supporting the negotiations conducted by the OSCE Minsk Group¹⁶. In Azerbaijan, Donald Tusk made it clear that the European Union supported the territorial integrity, independence and sovereignty of the country and had no intention to recognise Nagorno-Karabakh¹⁷.

The EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy Federica Mogherini travelled to Azerbaijan on 29 February and to Armenia on 1 March 2016 as part of her tour of the Eastern Partnership countries after the visits to Ukraine and Georgia at the end of 2015. While in Armenia, she pointed out that „peaceful resolution of the Nagorno-Karabakh conflict remains a priority for the European Union. The status quo is unsustainable to us. The conflict does not have a military solution and needs a political settlement in accordance with international law“¹⁸. At that point the Union was persistent and coherent in its stand concerning the South Caucasus security issues. Regrettably, the EU has also been rather helpless when it comes to the settlement of conflicts there, and unable to guarantee compliance with its own values. The helplessness and repetitiveness in political talking are evident from Mogherini’s short statement on the 2016 escalation in the Nagorno-Karabakh conflict. As it is indicative of the EU’s (in)capacity for conflict resolution in the South Caucasus, it is sufficient to quote it:

„Reports of heavy fighting along the line of contact are deeply worrying. I call on the parties to stop the fighting immediately and observe the cease-fire. The sides must show restraint and avoid any further actions or statements that could result in escalation. The European Union deplores the loss of life, in particular the reports of civilian casualties and deaths. The European Union fully supports the efforts of the OSCE Minsk Group and the three Co-Chairs. We expect both sides to respect strictly the ceasefire, refrain from the use of force and resume efforts towards a peaceful resolution of the Nagorno-Karabakh conflict“¹⁹.

The latest developments in the Union’s relations with the three South Caucasian countries date from February – March 2017 when the Presidents of Armenia and Azerbaijan, and the Prime Minister of Georgia were on a visit to Brussels and had meetings with the President of the European Council Donald Tusk. Apart from repeating the all so familiar wording about the unsettled conflicts in the South Caucasus, these visits had yet another purpose. Thus for example, as regards Armenia, it was announced that on

14 Remarks by President Donald Tusk following his meeting with the Prime Minister of Georgia, Irakli Garibashvili, PRESS EN, Statements and remarks, 612/15, 21.07.2015.

15 Remarks by President Donald Tusk following his meeting with the President of Armenia, Serzh Sargsyan, PRESS EN, Statements and remarks, 599/15, 20.07.2015.

16 Ibid.

17 Remarks by President Donald Tusk following his meeting with the President of Azerbaijan, Ilham Aliyev, PRESS EN, Statements and remarks, 614/15, 22.07.2015.

18 <http://eeas.europa.eu/top_stories/2016/010316_mogherini_visits_armenia_en.htm> (28.04.2017)

19 <http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160402_03_en.htm> (28.04.2017)

26 February 2017 the negotiations on the new *enhanced and comprehensive partnership agreement* were successfully concluded²⁰. Taking the necessary procedural steps to sign the agreement is imminent. The end result is overcoming the stalemate in the development of contractual relations between Armenia and the European Union following the suspension of the process of signing the negotiation agreement with a view to the accession of Armenia to the Eurasian Economic Union in January 2015. Negotiations with the country were resumed at the end of 2015, and the drafting of the new treaty took just over a year.

In the case of Azerbaijan, it was noted that relations go beyond energy and trade and that they should be updated in order to develop their full potential through a *new bilateral agreement*²¹. It was announced that negotiations on the new treaty were initiated on 7 February 2017. This means overcoming the stagnation provoked by Azerbaijan in its contractual relations with the Union. Obviously, the option of concluding an association agreement is also abandoned here bearing in mind that in 2010 the two parties commenced negotiations suspended by Azerbaijan in 2014.

On the occasion of the Nagorno-Karabakh conflict, one cannot help the impression that the European Union, personified by Donald Tusk, typifies the talks with the two countries, as identical wordings are used. One is that the Union supports the independence, sovereignty and territorial integrity of Armenia and Azerbaijan regarded by the EU as important partners. The other leitmotiv is that the status quo in Nagorno-Karabakh is unsustainable, the conflict does not have a military solution and needs political resolution pursuant to international law. Unlike Federica Mogherini, who argued at the beginning of 2016 that the peaceful resolution of the Nagorno-Karabakh conflict remained a priority for the European Union, and against the background of his own statement about the same issue made in the summer of 2015, at the beginning of 2017 Donald Tusk reduced the role of the Union to discussions about the peaceful settlement of the crisis and to offering full support to the OSCE Minsk Group in its efforts and mediation proposals. The principle of self-determination of peoples proclaimed in the Armenian action plan, to be applied alongside other international norms and principles in conflict resolution, was no longer mentioned.

Such European rhetoric raises a number of questions about the EU's behaviour and position on the situation in Nagorno-Karabakh. Is there any inconsistency in the Union's position on this security issue in the South Caucasus? Does the EU indirectly state that its participation in events from now onwards should be limited to the role of a bystander without special commitments, especially since the option of establishing an association with the two countries in the form of association agreements has become obsolete? Does the EU withdraw equally from Armenia and Azerbaijan claiming to respect their independence, sovereignty and territorial integrity to the same degree?

As far as Georgia is concerned, the EU's tone is one of praise and satisfaction with the country's implementation of its association agreement and the entry into force of the visa-free regime between them. As regards the conflicts in Abkhazia and South Ossetia,

20 At the time this article was written, the text of the agreement was not available, nor did the Council of the EU adopt the decision on its conclusion. A very interesting legal question is yet to be answered – on what grounds was the agreement concluded and will it serve as the first example of an agreement signed by the EU by virtue of Article 8 TEU?

21 Remarks by President Donald Tusk following his meeting with President of Azerbaijan, Ilham Aliyev, PRESS EN, Statements and remarks, 47/17, 06.02.2017.

the wordings that were used reveal a higher level of Union's commitment but only in comparison to its approach towards Nagorno-Karabakh. The latter is evidenced by the remarks made by Donald Tusk after his meeting with Giorgi Kvirikashvili, Prime Minister of Georgia, held on 28 March 2017, stating that:

„I reaffirmed to the Prime Minister the EU's *firm support* for the sovereignty and territorial integrity of Georgia and our *strong commitment* to a peaceful resolution of the conflict in Georgia... Continued efforts to engage Abkhazia and South Ossetia remain crucial to achieving long-term solutions to these conflicts“²². Obviously, the European Union keeps its line of conduct of political talking without taking any real action to resolve the conflicts in Abkhazia and South Ossetia which line it has also adopted in the legally binding association agreement with Georgia.

The firm support offered by the European Union for the sovereignty and territorial integrity of Georgia within its internationally recognised borders was manifested shortly afterwards in connection with the *referendum conducted in South Ossetia* on 9 April 2017 on amending its name to the „Republic of South Ossetia – the State of Alania“, or briefly, „South Ossetia – Alania“. The EU issued a short statement on the previous day that it did not recognise the framework in which the so-called Presidential elections and the referendum on amending the name of the Georgian breakaway region of South Ossetia were due to take place²³.

At a meeting of the OSCE Permanent Council conducted on 2 March 2017 the European Union made a statement whereby it took even a firmer and more definitive stance regarding the *constitutional referendum* in Nagorno-Karabakh held on 20 February 2017 with the purpose of changing the name of the unrecognised state to the „Republic of Artsakh“ and turning it into a presidential one. The EU was explicit that it did not recognise the legal and constitutional framework governing the referendum and that its results could have no effect on the future status of Nagorno-Karabakh or on the negotiation process. The fact that the Union questions the legitimacy of the referendum that was conducted is clearly testified by the adopted manner of expression – the referendum was qualified as „so-called“, and whenever it was mentioned in the text of the statement, it was put in inverted commas²⁴. States such as the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia, Albania, Bosna and Herzegovina, Island, Norway, Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia adhered to the EU declaration, thus further broadening the scope of the international community condemning the referendum in Nagorno-Karabakh. The Co-Chairmen of the OSCE Minsk Group – France, Russia and the USA, and of course, the Azerbaijani authorities also deemed the referendum illegal.

Armenia reacted instantly to the European Union's assertion by a statement made at the very same meeting of the OSCE Permanent Council on 2 March 2017²⁵. Only three days after the visit to Brussels of President Serzh Sargsyan announcing the successful

22 PRESS RELEASE, 157/17, 28.03.2017.

23 <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/24443/Statement%20by%20the%20Spokesperson%20on%20the%20so-called%20Presidential%20elections%20and%20the%20referendum%20on%20amending%20the%20name%20of%20the%20Georgian%20breakaway%20region%20of%20South%20Ossetia> (29.04.2017)

24 <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pc_1135_eu_en_on_socalled_referendum_nagorno_karabakh_1.pdf> (29.04.2017)

25 <<http://www.osce.org/permanent-council/304346?download=true>> (29.04.2017)

conclusion of the negotiations with the country for a new partnership agreement, Armenia justified the legitimacy of the Nagorno-Karabakh referendum by citing the European Union as an example. In its statement, Armenia argued that: „Even though some exceptional entities such as the EU can be governed by treaties not laws but even this exception had been enforced by a referendum. Therefore, it goes without saying that the people should be governed by laws and popular vote under all circumstances“²⁶.

The crucial question is whether this tension in the relations between the European Union and Armenia will affect adversely the conclusion of the enhanced and comprehensive agreement. Will the firm EU position on the Nagorno-Karabakh referendum transform itself into a freeze on, or at least a delay in the process of concluding the partnership agreement with Armenia? It is clear that the Union will not settle the conflict in Nagorno-Karabakh in such a manner, but it will certainly demonstrate its determination to guarantee abidance by the values and conditionality it sticks to in the relations with the states in its proximity. It is also clear that Armenia is ready to risk its agreement with the EU placing it lower on the priority agenda.

3. The European Union's distinctive but ineffective approach to conflict resolution in the South Caucasus: why so?

The European Union is still trying to influence the security situation in the South Caucasus. An example of such an attempt is the appointment on 8 July 2014 of Ambassador Herbert Salber – the new EU Special Representative for the South Caucasus and the conflict in Georgia. According to the official information provided by the European External Action Service, his task is to contribute to a peaceful settlement of conflicts in the region, including the crisis in Georgia and the Nagorno-Karabakh conflict, as well as to encourage regional cooperation²⁷. In particular, the Special Representative co-chairs and participates on behalf of the EU in the Geneva International Discussions on the consequences of the 2008 conflict in Georgia²⁸. On 19 April 2017 Ambassador Herbert Salber had a meeting in Baku with the President of Azerbaijan Ilham Aliiev. The two discussed the current state of the conflict in Nagorno-Karabakh and the negotiation opportunities for its settlement.

Without describing, let alone disparaging, the efforts made by the European Union in relation to the South Caucasus conflict resolution, the most relevant and important question is about the roots and possible explanations of the inefficiency of the approach applied by the Union. The clash between reality and the EU's desire to export its values, conditionality and normative power to the countries in the South Caucasus is obvious. For a formation so dedicated to norms, standards and the rule of law, this is a heavy blow on the self-esteem of an influential actor in international relations who puts a particular emphasis on the importance of law and the culture of peaceful settlement of international disputes.

Early on, and the action plans with the three South Caucasian countries testify to it, the European Union has stated itself that it would *contribute to* the settlement of the

26 Ibid., p. 2.

27 <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3606/eu-special-representatives_en> (28.04.2017)

28 Ibid.

disputes in the region and would not solve them single-handedly. Besides, the region has been so overwhelmed with international actors (especially the UN, OSCE and NATO, as well as certain countries), that there is little room for EU action. The activation of regional and external powers in the South Caucasus has interfered with the smooth Union's engagement there, thus rendering it unable, or at least in a difficult position, to develop level of visibility in the region sufficient for conflict resolution²⁹.

In addition, during the 1990s the European Union was disinterested in intervening in the security problems of the South Caucasus. The armed conflicts in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia received little engagement on the part of the EU, which was more preoccupied with the conflicts in the Balkans³⁰. Thus, the EU lost the initial momentum.

A major problem for the Union is that there are few incentives for the conflicting parties to listen to EU rhetoric about resolving the disputes. And this lessens greatly the EU's normative influence³¹. Another considerable hindrance for the Union to foster its norms and values in the region is the presence of a powerful neighbour, namely Russia, whose norms and perceptions of regional order do not coincide with those of the EU³². The latter is hampered to achieve its goals in the South Caucasus due not only to its troublesome policy towards Russia but also to the lack of European presence and visibility in the de facto states in the region, and the absence of an enlargement perspective for the South Caucasian states, with the exception of Georgia perhaps.

As regards relations with Russia, things seem to get even worse bearing in mind the neighbourhood policy review process conducted in 2015. The main message contained in the Joint Communication from the European Commission and the EU High Representative, entitled „Review of the European Neighbourhood Policy“, is that „the new ENP will now seek to involve other regional actors, beyond the neighbourhood, where appropriate, in addressing regional challenges“³³. Against the background of such declarations, the Joint Communication continues that, due to the illegal annexation of Crimea and the destabilization of eastern Ukraine, the bilateral relations with Russia may materialize only „when conditions allow“³⁴.

The EU's capacity for conflict resolution in the South Caucasus depends not only on the Union's own perceptions and endeavours but also, and perhaps primarily, on the attitude of Georgia, Armenia and Azerbaijan towards it. Of the three, Georgia has expressed unequivocally its European aspirations. The adverse developments in the relations of the European Union with Armenia and Azerbaijan and, in particular, the failure to negotiate and/or conclude association agreements with these two countries have revealed that there is not much room for hope. Clearly, the EU relies mainly on its traditional 'civilian', 'normative' or 'soft power' approach to security issues in the South Caucasus³⁵. It turns out that such an approach has come to little avail. But how to be a normative power spreading values and standards, if there is lack of political will or low

29 Ali (2010), p. 138.

30 Ghazaryan, op. cit., p. 225.

31 Stewart, op. cit., p. 79.

32 Ibid.

33 JOIN (2015) 50 final, Brussels, 18.11.2015, p. 3.

34 Ibid., p. 19.

35 Delcour, op. cit., p. 187.

level of political commitment on behalf of the other party? How to solve security problems, in case the addressee of that particular help or influence is not exactly seeking it? If at all possible, the European Union should abandon its „minimalist“ approach and make up its mind – is it going to be an actor in the South Caucasus, or isn't it³⁶. Otherwise, political rhetoric remains to be practiced. However, it is logical to reach the conclusion that the European Union has no other choice in relation to the conflicts in the South Caucasus region.

References

1. A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy.
2. Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part, OJ L 261, 30.8.2014.
3. European Neighbourhood Policy - STRATEGY PAPER, COM (2004) 373 final.
4. EU/Armenia Action Plan.
5. EU/Azerbaijan Action Plan.
6. Joint Communication from the European Commission and the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security policy to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: „Review of the European Neighbourhood Policy“, JOIN (2015) 50 final, Brussels, 18.11.2015.
7. Joint Letter on Wider Europe by Commissioner Chris Patten and High Representative Solana, 7/8 August 2002.
8. Remarks by President Donald Tusk following his meeting with the President of Armenia, Serzh Sargsyan, PRESS EN, Statements and remarks, 599/15, 20.07.2015.
9. Remarks by President Donald Tusk following his meeting with the Prime Minister of Georgia, Irakli Garibashvili, PRESS EN, Statements and remarks, 612/15, 21.07.2015.
10. Remarks by President Donald Tusk following his meeting with the President of Azerbaijan, Ilham Aliyev, PRESS EN, Statements and remarks, 614/15, 22.07.2015.
11. Remarks by President Donald Tusk following his meeting with President of Azerbaijan, Ilham Aliyev, PRESS EN, Statements and remarks, 47/17, 06.02.2017.
12. Remarks by President Donald Tusk following his meeting with President of Armenia, Serzh Sargsyan, PRESS EN, Statements and remarks, 91/17, 27.02.2017.
13. Remarks by President Donald Tusk following his meeting with Prime Minister of Georgia, Giorgi Kvirikashvili, PRESS RELEASE, 157/17, 28.03.2017.
14. Statement by the European Union on the so-called constitutional referendum in Nagorno-Karabakh at the 1135th meeting of the OSCE Permanent Council, 2 March 2017, PC.DEL/262/17/Rev.2, 7 March 2017
15. Statement on the Constitutional Referendum in Nagorno-Karabakh Republic delivered by the Delegation of Armenia at the 1135th meeting of the OSCE Permanent Council, 2 March 2017, PC.DEL/295/17, 7 March 2017
16. Statement by the Spokesperson on the so-called Presidential elections and the referendum on amending the name of the Georgian breakaway region of South Ossetia, Bruxelles, 08/04/2017 - 08:59 - UNIQUE ID: 170408_2
17. Ali, O. (2010). „Frozen Peace Talks in the South Caucasus and Integration into the EU Projects“, in: *The Eastern Partnership: New Perspectives for a New Europe*, ed. by O. Ali, L. Artemenko and J. Langer, Cracow, Centre for International Initiatives.
18. Delcour, L. (2011). „The European Union's Policy in the South Caucasus: In Search of a Strategy?“, in: *Reassessing Security in the South Caucasus: Regional Conflicts and Transformation*, ed. by A. Jafalian, Farnham: Ashgate.
19. Ghazaryan, N. (2010). „The ENP and the South Caucasus: Meeting the Expectations?“, in:

36 As quoted by Gotev, Georgi. Analysts deplore lack of EU diplomacy in Nagorno-Karabakh. // euractiv.com, 19.04.2016. <<http://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/analysts-deplore-lack-of-eu-diplomacy-in-nagorno-karabakh/>> (28.04.2017)

The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact, ed. by R.G. Whitman and S. Wolff, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

20. Hovhannisyán, P. (2013). „Evolution of the EU Position vis-à-vis the Nagorno-Karabakh Conflict“, in: *Europe's Next Avoidable War. Nagorno-Karabakh*, ed. by Michael Kambeck and Sargis Ghazaryan, Palgrave Macmillan.

21. Labeledzka, A. (2006). „Southern Caucasus (Armenia, Azerbaijan and Georgia)“, in: *The European Union and its Neighbours. A Legal Appraisal of the EU's Policies of Stabilisation, Partnership and Integration*, ed. by S. Blockmans, the Hague, T.M.C. Asser Institute.

22. Sammut, D. (2010). „The European Union's Increased Engagement with the South Caucasus“, in: *The Black Sea Region and EU Policy. The Challenge of Divergent Agendas*, ed. by K. Henderson and C. Weaver, Farnham: Ashgate.

23. Stewart, E. J. (2011). „Mind the Normative Gap? The EU in the South Caucasus“, in: *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, ed. by R.G. Whitman, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

24. Vasilyan, S. (2010). „A Cacophony: the EU's Security Policy towards the South Caucasus“, in: *The Black Sea Region and EU Policy. The Challenge of Divergent Agendas*, ed. by K. Henderson and C. Weaver, Farnham: Ashgate.

Assist. Prof. Dr. Marieta Rabochiyska holds a PhD degree in International Law and International Relations and is a chief assistant professor with the International Law and International Relations Department at the Faculty of Law of Sofia University „St. Kliment Ohridski“. She also teaches at the European Studies Department at the Faculty of Philosophy of Sofia University. She has been a member of the Bulgarian Association of International Law (since 2004), the Bulgarian European Studies Association (since 2006), and the Consultative Board on International Law at the Ministry of Foreign Affairs (2007 – 2010). Assist. Prof. Rabochiyska specialised in external relations of the European Union, EU law and public international law in Belgium, the Netherlands and Italy.

Partnership after peace? An optimist's view on the EU's future special and privileged relations with the States of Israel and Palestine*

Krassimir Y. Nikolov

*„Optimists and pessimists die the same way. They just live differently.
I prefer to live as an optimist.“
Shimon Peres*

SUMMARY

This article makes proposals on the development, design and deployment of the European Union's (EU's) possible post-conflict Special Privileged Partnership (SPP) with the State of Israel and a future State of Palestine, launched in December 2013. Its analysis takes as a point of departure previous attempts to sketch possible EU inputs, dating back to 1994 and 2000, as well as the criticisms addressed at the content, narrative and context of the initial SPP idea. The paper designs a post-peace Israeli-European-Palestinian partnership on the basis of two assumptions – the continued validity of the two-state solution as an agreed vision for a final peace settlement between Israelis and Palestinians, as well as the continued political commitment – verbal and material – of the leaderships of both peoples to democracy.

Developing further the partnership concept needs to take into account tactical factors, mostly related to the oscillation of peace talks and the EU's bilateral relations with the parties, as well as strategic factors, which will help address geo-political imperatives and place future EU policy actions in a long-term perspective. Tactical considerations are expected, in the end, to dictate policy decisions. The EU should encourage the two parties to take ownership of this exercise, should balance its inputs between the two and demonstrate maximum political commitment.

The SPP needs to incorporate all relevant elements of economic interest-based cooperation into a large-scale political framework of security-related, existential, symbolic and identity-related strategic objectives. Offering only „economic sweeteners“ will not help the two parties turn decisively towards peace. Designing only an ambitious, symbolic and identity-driven political framework, if deprived of tangible benefits, will be seen as empty rhetoric and will not be considered seriously as a basis for post-peace relations. This means that inspiration should be sought not only in existing models of EU relations with highly developed countries (e.g. Norway, Switzerland) but also in models with (groups of) countries undergoing radical transformation from antagonism to cooperation, from confrontation to partnership, from war to peace (e.g. EU relations with Central Europe and Russia in past decades). Irrespective of its policy content, an effective post-conflict partnership should be able to cope with a number

* This text presents only the views of its author without committing either the institution for which he works or the publisher.

of structural vectors: (i) proposals coming from EU Member States and those from the EU as a whole (represented by its institutions), (ii) inputs in support of the resolution of final status issues and those providing a broader support framework, (iii) elements specific for Israel and for the future Palestinian state and those common to both of them, (iv) legal and political components, (v) coordination of the European package with contributions from the other major international stakeholders – the US and the Arab countries. The overall political rationale of the European package should focus on three strategic objectives aimed at achieving an irreversible „warm peace“ between the State of Israel and the future State of Palestine and between their societies – recognition, stabilisation and reconciliation. This paper offers a substantive justification of the three strategic objectives and proposes up to 35 concrete policy initiatives meant to underpin each of them.

The deployment of the European package will have to take into account the EU's capacity to deliver, the match between the proposal's content and the narrative used for its communication, the parallel between the EU's short-term and long-term action, as well as the challenge of echeloning the delivery of elements of the package at the correct moments in a highly complex and controversial process.

The vision about a post-conflict partnership, which unfolds on the following pages, aims to deepen the thinking and the debate on the broad institutional and policy support framework that the EU can provide in order to contribute to achieving Israeli-Palestinian peace.

INTRODUCTION

Some Middle East experts would argue that writing about a European Union (EU) contribution to the Middle East peace process (MEPP) at this point in time – in the first semester of 2017, in particular after the US presidential elections – would look like writing a sequel to G. Garcia Marquez's „Chronicle of a Death Foretold“. Mistrust between Israeli and Palestinian leaders is so deep and the constellation of internal politics on both sides is so negative that any attempt to undertake a peace initiative would seem doomed. Others would be less desperate and would find a meaning in the two parties to the conflict making practical steps on the ground with the aim of turning the tide and creating an ambiance conducive to serious peace negotiations in the future. In line with this argument, the role of external stakeholders – and of Europe in particular – should be to encourage such small steps by means of similarly pragmatic inputs – process-related proposals. Yet another group of opinions, while discarding passive observation of the degrading situation in the occupied Palestinian territory as irresponsible, would be sceptical about the EU's capacity to induce a short-term change in the pain-versus-gain calculus of the parties by means of incremental action. They would rather stress the need for Europe to deploy its potentially most impactful contribution to achieving a two-state solution – the so-called „unprecedented package of European political, economic and security support“, including a Special Privileged Partnership (SPP), which would be provided to the State of Israel and the future State of Palestine in the context of a final status agreement. This vision, outlined briefly in December 2013, is kept alive in the international MEPP-related debate by regular references made in conclusions of the

EU's Foreign Affairs Council (FAC) and the European Council ever since.¹

This paper does not aim to provide a recipe for the correct path that EU decision makers should follow in revitalising the MEPP – this is for HRVP Mogherini and ministers to decide in the FAC. Its only purpose is to help filling in the gap in thinking about the EU's possible post-conflict partnership with the states of Israel and Palestine. Analyses on this issue by researchers from Europe or from the region serve mostly to expose the conceptual void and the need for more forward thinking. The text below offers an individual view – an optimist's view – on the development, design and deployment of the concept of the European package and the SPP. First, it offers some historical references and arguments about the timing and method of developing the concept. It then tries to paint a comprehensive picture of the European contribution by dwelling (i) on the strategic dilemma that a post-conflict partnership should solve, that between a political and an economic approach, (ii) on some structural vectors of the European package and the SPP, (iii) on its political rationale that should underpin its policy content and help elaborating a narrative to be used in communication, and (iv) on possible concrete initiatives that could flesh out the package. Finally, it discusses options for the deployment of the European contribution.

As the research output on the 2013 European package has proven (e.g. see Gomel 2016, Goren 2015, Goldenberg et al. 2016, Martins 2016, Mitvim Institute 2016b), the analytical focus of experts, think tanks and academia shifts towards the stronger party to the Israeli-Palestinian conflict. The current analysis might suffer the same bias, despite the author's efforts to develop a rationale and formulate concrete proposals that aim to address *both* parties, either together or separately.

The paper designs a post-peace Israeli-European-Palestinian partnership on the basis of two assumptions – the continued validity of the two-state solution as an agreed vision for a final peace settlement between Israelis and Palestinians, as well as the continued political commitment – verbal and material – of the leaderships of both peoples to liberal democracy. As it usually happens, explicating assumptions is needed when there is a risk that they are invalidated. As regards the two-state solution, the risk at this point in time stems not only from the mismatch between the two parties' verbal commitments and material policy, but also from the doubts recently cast by the US as this solution's most important guarantor. Uncertainties about the new direction of the Trump administration's policy on the Israeli-Palestinian conflict are nourished both by improvised remarks² and official positions.³ The second assumption refers to the commitment of recent Israeli governments that the State of Israel should remain a democracy and of the commitment of the Palestinian Authority that they want to build a democratic State of Palestine in the future. Recent laws adopted by the Knesset which risk to undermine the functioning of a vibrant civil society in Israel, as well as decisions taken in Ramallah which result in curbing the freedom of press and association in the West Bank, are

1 For the relevant texts of the FAC conclusions of December 2013 and afterwards, see Annex 1.

2 At his press-conference with Israel's Prime Minister B. Netanyahu on 15 February 2017 in Washington, US President Trump makes a remark: „I'm looking at two-state and one-state, and I like the one that both parties like.“ (Trump & Netanyahu, 2017-02-15).

3 In the text of the Joint Communiqué adopted at the G7 Foreign Ministers meeting in Lucca, Italy (see G7 MFA communiqué 2017-04-10), references to the two-state solution in the section on the Israeli-Palestinian conflict are dropped reportedly on US insistence.

examples of actions that generate the EU's concern about democracy as a strategic choice made by the parties.

I. DEVELOPMENT

Developing the European proposal launched in December 2013 in a comprehensive manner needs to take into account, first of all, some *historical points of reference*. Furthermore, lessons should be drawn from the *criticisms* having appeared at political and analytical level since its inception. The decision *at what moment in time* – at the current stage of developments in 2016-2017 or much later – the concept should be filled with concrete substance will also have an impact on its design and deployment. Last but not least, a word on *the method* of developing the European package and the SPP is in order, as the process is always essential for the final product.

HISTORICAL POINTS OF REFERENCE

Two historical references to the EU's effort to support the resolution of the Israeli-Palestinian conflict – from 1994 and from 2000 – seem relevant for understanding the December 2013 European package.

- **the 1994 „special status“ for Israel-EU relations**

This concept is found in the presidency conclusions of the Essen European Council of December 1994 (European Council 1994-12-09/10) – soon after the Oslo peace accords are signed and the negotiations on an Association Agreement between Israel and the EU are launched. The understanding that, in the process of developing a special status, „regional economic development in the Middle East, including in the Palestinian areas, will also be boosted“ hints that the thinking of European leaders is based on an „Oslo logic“, i.e. a mid-term view centred on Israel and derived from the recently agreed intermediate peace arrangements. The special status is, therefore, not exactly a long-term vision about a post-conflict arrangement of EU-Israel relations, which would take into account the establishment of a Palestinian state. Since the following year 1995 marks increasing difficulties in implementing the Oslo agreements, the accomplishment of the EU commitment to conclude negotiations about an EU-Israel Association Agreement made earlier and confirmed in Essen seems to be a sufficient response to the need for „special“ relations. Moreover, the EU's subsequent conclusion of an Interim Association Agreement with the Palestinian Liberation Organisation for the benefit of the Palestinian Authority marks a departure from an Israel-centred vision of post-peace arrangements. The 1994 special status is relevant today mostly as an indication of the EU's long-time awareness of the high priority it should give to relations with Israel.

- **the 2000 vision of the Near and Middle East once peace has been achieved**

The tasking of the EU General Affairs Council to Mr. Javier Solana, „together with the Commission and with the help of the EU Special Envoy [on the MEPP] to submit to it for discussion a vision paper on the future of the region so that the EU is well prepared to play its full role once peace has been achieved“ (Council of the EU 2000-01-24) is probably the EU's unique explicit attempt (prior to 2013) to sketch possible

post-conflict inputs by the EU. The non-paper is prepared in July 2000.⁴ Its scope covers actions in the fields of (i) international politics, (ii) security, (iii) economy and finance and (iv) social and human relations. It distinguishes between „cold peace“ and „warm peace“ stressing that only the latter can guarantee lasting stability. In this logic, it outlines an EU contribution to making peace agreements irreversible by organising a peace implementation and consolidation conference, whereas a broader regional dimension could be captured within a conference on security and cooperation in the Near and Middle East. It promotes other specific ideas in the above four fields such as international presence on the ground, improved market access for countries in the region in sensitive sectors (e.g. agriculture), debt alleviation or a long-term reform of UNRWA. Unfortunately, the outbreak of the second intifada in September 2000 prevents a political endorsement of this brainstorming effort since all subsequent EU actions are targeted at short-term problem solving and damage control. Nonetheless, the 2000 vision is important as a first serious EU attempt of post-peace thinking, and its ambition and comprehensiveness are a signal of the EU's potential to contribute to the MEPP and in post-conflict arrangements. A direct access to documents could one day allow an assessment of the relevance and practical utility of this non-paper's concrete proposals.

CRITICISMS OF THE 2013 PROPOSAL

Although there are some positive assessments of the European package of 2013, such as the view that its central element, the SPP, shows „the maturity of the EU position towards Israel“ (Martins 2016: 161), most political and analytical responses to it are critical. They focus on its content, its language/narrative as well as the context in which it is placed.

As regards content, the arrows are pointed at the *vagueness and imprecision* of the December 2013 FAC conclusions (Gomel 2016: 4, Martins 2016: 163). As the proposal is not elaborated in detail, it leaves the impression that *there is too little on offer* and the new package does not aim sufficiently high so as to „change the calculus“ of Israeli decision makers and even of that of Palestinian leaders (Mitvim Institute 2016b: 4). The fact that the package is *addressed at the same time to Israelis and Palestinians* receives a negative as well as a positive assessment. On the one hand, such an approach is criticised for failing to acknowledge the different levels of development between the two parties to the conflict (Ibidem). On the other hand, „levelling“, i.e. treating Israel and the future State of Palestine at the same level in the same document, is found to be a feature that strengthens the proposal's relevance (Martins 2016: 163).

The language of the proposal is deemed as overtly *technocratic, bureaucratic, lacking political appeal, too rational and without emotional outreach* (Mitvim Institute 2016b: 4). These reproaches are essential from a communication point of view, as the success of the EU's contribution depends also on the ability of EU messages to reach and capture the minds and hearts of political elites and the wide public in the Palestinian and the Israeli society. At a deeper level, this relates to the problem of the *narrative* of the EU peace contribution, which is crucial for providing justification and rendering political significance to the most mundane or technical initiatives.

⁴ References to this non-paper are based on the author's interview in 2010 with a former European diplomat.

Several elements of context are important for understanding adverse reactions to the European package on the Israeli side. One is the suspicion that the December 2013 offer is just a *tactical move* (Goren 2015), i.e. that it comes as an attempt at „fence-mending“ after the publication of the EU Funding Guidelines in July of the same year.⁵ Another is related to the EU's internal weakening from the financial crisis, which means that „*Europe is perceived as less successful and less important*“ (Mitvim Institute 2016b: 3-5). Probably the most important is Israel's principled „*opposition to linking relations with the Palestinians to relations with Europe*“ (Goren 2015). Whereas the EU's continuous commitment to its 2013 offer, which can be traced in several FAC conclusions, discards any doubts about its strategic meaning, the other two critical points should be taken seriously: First, only a strong EU can deliver a strong foreign policy; it will be difficult for the EU to punch above its weight, in particular on such a central and durable element of global politics as the Israeli-Palestinian conflict. Second, conditionality between EU-Israel relations and the MEPP is already a structural feature of EU policy, clearly established since the Gaza war of December 2008 – January 2009 and consolidated ever since in the „non-upgrade“ doctrine. However, proposing a package for „the day after peace“ is in itself a case of *positive conditionality*, different from the status quo today, which strengthens the relevance of the proposal (Martins 2016: 163).

Whereas Palestinian reactions to the package at the time of launching are moderately positive, the Israeli government meets it with „resounding silence“⁶, which provokes the emotional protest of the French ambassador to Israel (see Maisonnave 2014). As the Mitvim institute (2016b: 3) points out, „President Shimon Peres [is] the only person in the state's top brass who publically and positively addresse[s] the offer“.

FROM CONCEPT TO CONTENT – TACTICAL OR STRATEGIC?

Since December 2013, little has been added to the outline of the European package and the SPP. This raises the question of choosing the best moment of developing the concept further. Arguments pro and con can be clustered around two approaches – a tactical and a strategic one.

• tactical arguments

The tactical approach has so far been dominant. The package is presented as an instrument of support for the US attempts led by John Kerry to engage Israelis and Palestinians in direct negotiations. Political interest for the concept runs in parallel to the ups and downs of the peace talks' barometer – the better the chances of having the parties around the negotiating table, the more external actors talk of incentives, and vice versa. Interest for the European proposal is on the rise again in 2016 in the context of the French peace initiative. Both the joint press release adopted in Paris on 3rd June

5 The EU Funding Guidelines adopted by the European Commission and published in July 2013 set up eligibility criteria for the participation of Israeli applicants in EU programmes, which require that applicants are established (with minor exceptions) and project activities are carried out within pre-1967 lines, i.e. they exclude settlement-based entities and activities. These guidelines, together with the European Commission's interpretative notice on indication of origin adopted in November 2015, form the backbone of the EU's policy of disengagement from settlements. For an analysis of this policy see Nikolov 2014.

6 Gornel (2016) even qualifies it quite emotionally as „disdainful silence“.

2016 (see French MFA 2016) and the FAC conclusions of 20th June (see Annex 1) refer to „incentives“, and the FAC conclusions make a reference to the package.

Such a tactical logic would dissuade efforts at fleshing out the European proposal now, in 2017 – at a moment when the two parties are farthest apart from each other in their entrenched positions and when prospects for peace negotiations reach their nadir, for the following reasons:

On the EU side, first, it is difficult today to mobilise EU Member States, the European Commission and the European External Action Service (EEAS) to be forthcoming and to seriously engage in policy development. There is no appetite for ambitious offers, nor any pressure to display imagination and creativity in proposing something extraordinary. The extensive internal preparations initiated in the EEAS and Commission services in 2014, in which many of the approaches and proposals contained herewith are developed, prove short-lived and gradually come to a stand-still after the failure of the Kerry peace efforts.

Second, bilateral EU relations with the two parties are not in their best shape: With Israel, the negative linkage between bilateral relations and the MEPP (the „non-upgrade“ policy) remains a constant irritant. In addition to that, the EU's „policy on disengagement from the settlements“, as referred to by former Commission president Barroso (Duraó Barroso 2014a), which has garnered US support and the respect of the international community, has been communicated to Israel with the wrong argument. Instead of putting the stakes on an *existential* narrative („The EU is a community of law, so it is a matter of institutional and political integrity to supplant political principles with legal instruments. The EU cannot do otherwise but translate into EU hard and soft law its support for the Green Line as the future border between the states of Israel and Palestine, with mutually agreed land swaps.“), the EU has opted for a *technocratic* narrative („The guidelines and the footnotes in Commission regulations are not a new policy but only technical measures.“). The latter has generated Israel's mistrust and contempt, which has undermined EU credibility. With the Palestinians, competing crises in the Middle East and North Africa region and the gradual backslide of Palestinian institution building efforts after the resignation of Salam Fayyad have strained intra-EU debates on the deployment of financial assistance for the Palestinian Authority – the EU tool with the strongest leverage.

On the side of the two parties to the conflict, as regards Israel, in view of the overall context whose elements are outlined above, any European package officially proposed at such a moment in time risks to be disregarded, criticised, ridiculed, condemned and compromised. As regards the Palestinians, a positive attitude might be expected mostly due to the fact that the EU's proposal is meant to draw a post-peace picture, in which an independent Palestinian state is supposed to exist. However, in the situation of intra-Palestinian disunity, such attitudes will be deprived of any capacity for substantive engagement.

- **strategic arguments**

If one aims to give a strategic reply to the question when the European package should be developed, other arguments will be put forward.

First, an ambitious European package, including the SPP, will demonstrate the EU's consistency and unwavering determination to support the two-state solution and

the MEPP. Verbal reiterations of the commitment to the package (so far six times in conclusions of the European Council and the FAC – see Annex 1) risk becoming counter-productive, as they signal the EU's inability to pass from declaratory to tangible foreign policy and thus undermine the EU's long-term credibility.

Second, from a geopolitical perspective, the package – and in particular a potentially robust SPP – can give the EU a unique role in the long term in a region where the number of interested (and even already active) stakeholders from the region or from far away increases and creates a competitive level playing field. In such a situation, drawing the SPP's design along the lines offered on the following pages can make it a valuable legitimising and normative asset that no other actor can master.

Third, painting a comprehensive picture of a post-peace partnership between the EU and the states of Israel and Palestine will help the EU to clarify the long-term perspective of bilateral relations with both partners. Imagining how a partnership with two states would look „on the day after peace“ would offer EU decision makers the opportunity to correctly „zoom in“ and „zoom out“ the format of bilateral relations at any given moment in full awareness of their strategic dimensions. Achieving peace will be a long process requiring external stakeholders' inputs at different stages. The EU will not be able to adequately measure/rate and plan the delivery of its input for each stage of the process *without* drawing the full picture of a post-peace partnership, without first gathering all elements that could be included in a post-peace arrangement. This is essential especially in the case of Israel. Only after designing a post-peace package can the EU decide how to echelon its offers to the Israeli side at the intermediate phases – (i) the current state of affairs characterised by the „non-upgrade“, (ii) the development of EU-Israel Partnership Priorities in 2017-2018, (iii) the preparation of an interim package that could be deployed during the *process* of peace talks, (iv) the deployment of a full and ambitious European package, incl. the SPP. *The EU needs to know how big and how many are the elements of its support if it doesn't want to give them away too early. The careful calibration of the EU's response is essential, as front-loading can be counter-productive – proposals can be pocketed without achieving the desired policy change on the other side.* So far the EU has clearly and consistently linked its package to a final status agreement. This linkage should firmly remain in place and the big package should be kept as a reward for the end result.

Ideally, a decision on the timing of the preparation of a full-fledged package should take both groups of arguments into account. Yet, history shows that the EU takes policy decisions more often than not driven by tactical considerations. Moreover, in this case the decision will be complicated with reflections about the deployment of (some elements of) the European package, as will be analysed further down in this paper.

ELABORATING THE PACKAGE – ELEMENTS OF A METHOD

A focus on the *method* of preparing the EU's post-peace contribution should be mindful of power imbalances. The Israeli-Palestinian conflict swings constantly between strong asymmetry on the ground – the occupation – and an attempted equilibrium around the tables of diplomacy, in particular as regards third party attitudes. This occasionally generates disequilibrium in the attempts of external actors to accommodate the two

parties to the conflict. *Realpolitik* might seem to dictate that Israel, as the stronger party, should be the main addressee of third parties' initiatives. This is not enough. Palestinian support for just *anything* that is on offer should not be taken for granted. If the objective is to create a genuinely strategic picture of a lasting post-peace arrangement, maximum effort should be made to arrive at *a contribution balanced between the two parties*.

The European package – and especially the SPP – should draw inspiration from all relevant experiences of EU relationships with important countries (or groups of countries) in the world, with the aim of composing a „best of“ collection of relevant ingredients. Later, with the advent of peace, enthusiastic EU leaders should decide to run the extra mile and make additional gestures/concessions to the two states, which have not been given so far to any other partner. The mantra, therefore, should be: *Go to the maximum, and then make a step beyond it!*

As retrospective analyses seem to indicate (Mitvim Institute 2016b), already at the time of its launch the European package is clearly an invitation to the partners to engage in dialogue in order to jointly define long-term relations with the Union. The imperative to design the package by the EU together with the two partners – as a true partnership would suggest – is underlined also in the FAC conclusions of June 2016. Therefore, the criticism that the European proposal is vague and imprecise is partially invalidated by this consistent position – *the post-peace partnership needs to be the result of joint efforts. No EU support, be it the most generous one, can relieve Israelis and Palestinians of the responsibility to take ownership of their own choices*.

II. DESIGN

The main qualifications of the December 2013 package – „unprecedented“, „special“ and „privileged“ – point at its uniqueness and, at the same time, fall in the line of tradition.

On the one hand, the European package is very quickly deciphered as unique by both analysts and practitioners as it is perceived to have a very high level of ambition. In the view of the then EU Special Envoy for MEPP Andreas Reinicke, the December 2013 proposal „would bring Israel and Palestine very close to the parameters of EU membership“. ⁷ Gomel (2016: 4) even underlines that „the proposal, referred to as „everything but membership“, has never previously been offered to a non-member country“. Oded Eran (2015: 142-143), too, while not referring to the SPP directly, aims quite high as regards a long-term EU-Israel relationship by outlining a „membership minus option“.

On the other hand, looking into the EU's experience in organising its relations with important third countries, one can argue that every format applied is „special“ in its own way. It is difficult to refer to a model that has been designed for one country (or country group) at one point in time and has been used for another country (or country group) at another point in time. On the contrary, all options that have been exploited in different historical periods with regard to key EU partners have been unique. The EU carefully collects specific policy instruments in its external relations toolbox and always deploys a different – tailor-made – selection of instruments for different cases at different time slots, depending both on its capacities, competences and interests and on the

⁷ Interview given to the Israel Policy Forum on 19 December 2013, quoted in Martins 2016: 164.

capacities and interests of the partner. In this sense, it is possible and necessary to look for inspiration in the different formats of the EU's partnerships with third countries and test the relevance of different instruments of the toolbox, but it will be inaccurate and misleading to look for a *full-fledged earlier model* and copy-paste it on the European package and the SPP. In communication terms, easy references to previous models can grab public attention but risk bringing disillusionment in the long run.

Elaborating the European package further will need to find answers to the following questions: (i) Should its overall logic be economic or political? (ii) What structural vectors will determine the design? (iii) What strategic objectives should be formulated? (iv) What concrete initiatives can be suggested?

THE SPP – ECONOMIC OR POLITICAL?

The dilemma between the economic and the political is a classic in international relations. Many students of European integration will be ready to give an easy answer – one should aim to achieve political goals through economic means. In the Israeli-Palestinian case, the goal – consolidating peace – is clearly political. But the question what means to apply for achieving it requires a more complex answer, rather than turning automatically to the realm of the economic.

• the economic logic of the future partnership

The prevailing approach to designing Israel's long-term relations with the EU is clearly economic. References are very often made to the examples of *Norway and Switzerland*, including in the debate on the SPP (e.g. Gomel 2016: 4). Jose-Manuel Barroso, President of the European Commission in 2004-2014, also points at Norway and Switzerland as models for Israel's future relations with the EU in an op-ed published in Israel on the eve of his visit in 2014 (Duraõ Barroso 2014a). Some Israeli analysts⁸ advise that Israel should watch carefully what long-term arrangements the EU designs for its relations with the *United Kingdom* after Brexit and with *Turkey* after Erdogan's policy in 2016-2017 when full EU membership is no longer realistic.

Thinking of Norway, Switzerland, the UK and Turkey as possible examples for Israel clearly follows a developmental logic. It also echoes the approach of European leaders in 1994 who plead for a „special status“ for Israel „on account of its high level of economic development“ (European Council 1994-12-09/10). From a communication perspective, a parallel with prosperous and peaceful countries can appeal to Israeli public opinion, which can generate a positive response to the European package and the SPP.

However, the Norwegian or the Swiss models have some deficiencies that should not be neglected when reflecting on their applicability to Israel.

First – and most important – this would mean to forget about the future State of Palestine. Looking for a model among highly developed countries is definitely inadequate for a new-born state at a significantly lower level of economic development. The disparity between the two parties in terms of economic potential renders difficult

8 Interview in an Israeli think-tank in September 2016.

the design of the Israeli and the Palestinian future in a common context.⁹ But forgetting about Palestine would be definitely counter-productive in any peace-driven logic.

Second, these models – Norway's participation in the European Economic Area (EEA) or the cluster of bilateral EU-Swiss agreements – are pointed at without looking into their economic content in detail. It is admittedly possible to find some elements in them that would be relevant for Israel. But full-scale participation in the European internal market, though attractive as an image and a communication message, will be difficult to implement in the case of a rather more protectionist Israeli economy and, in the end, will prove an over-ambitious undertaking. Even today, Israel proceeds with caution to exploiting the opportunities given by the 1995 EU-Israel Association Agreement. Its ACAA protocol¹⁰ applies in only one field – pharmaceuticals – more than five years after its signature, although talks have been held to extend it to cover cosmetics, medical devices and other fields. Israeli authorities are prudent in expanding the application of even this soft and selective instrument of internal market integration. Ideas about proceeding towards setting up an EU-Israel customs union or signing a DCFTA¹¹ are quite unrealistic. This would require a level of commitment on the side of Israel that is currently absent. The EU is not the only model for Israel as regards regulatory alignment or the adoption of technical standards. The Israeli authorities always compare foreign models and in some cases draw from the experience of the US or other non-European countries when they decide to develop their own regulatory framework in one or another sector. On the other hand, the ACAA is probably the limit of what the EU can offer in terms of a pick-and-choose approach without compromising the integrity of its internal market. In the context of the Brexit debates in 2016-2017, EU researchers alert that, „when it comes to external differentiation, the EU generally does not grant any *à la carte* integration with its internal market“ (Gstöhl 2016: 4).

Third, let us not forget that all four cases (even those of the UK and Turkey that are still in the making) represent second-best options resulting from these countries' failed EU membership. It is hardly kosher, from a public communications point of view, to liken the desired Israeli-EU-Palestinian post-peace partnership to arrangements prepared with the bitter after-taste of failure.

Fourth, many analysts would argue that the current level of Israel's relations with the EU already represents a „de facto special status“ (Mitvim Institute 2016b: 3-5). The 1995 Association Agreement and the 2005 EU-Israel ENP Action Plan create a very ambitious level playing field that makes it difficult to be inventive about the future if one thinks only through an economic prism. As Israeli analysts soberly conclude, „no European shopping list of economic benefits to Israel [...] would be sufficiently attractive“ (Ibid.: 7-8). The situation is probably close to the popular joke:

9 An interview in an Israeli think-tank in September 2016 produces a clear message: „Don't compare us with the Palestinians!“

10 The protocol, signed in 2010, represents an agreement on conformity assessment and acceptance (ACAA) of industrial products. See ACAA protocol (2013).

11 The Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) agreements are applied to some of the EU's Eastern neighbours in the context of the European Neighbourhood Policy (ENP). As of 2017, Israeli authorities have not expressed interest in putting the DCFTA on the agenda of EU-Israel bilateral relations in view of its reform-driven rationale and ambitious regulatory alignment programme.

„Question: What gift do you offer someone who has everything? Answer: A box to put in it everything.“

It is at this juncture – the idea of a box – that the political logic should be introduced.

• a political logic for the future partnership

Interest-based economic cooperation is a necessary but insufficient basis for designing a long-term partnership between the EU and Israel. When the Israeli leadership is faced with strategic political choices, economic cooperation – even in its most ambitious formats – is likely to be overruled by considerations of a higher order, by „notions of security, survival, identity or communion of political destiny“ (Martins 2016: 165). Long-term economic incentives cannot be left as the only building blocks of a post-peace partnership if it were to be sufficiently attractive to change the Israeli pain-versus-gain calculus in favour of peace. A lasting relationship needs to be built on a deeper fundament reaching down to political, even existential sources of commonality, togetherness and belonging. A move beyond interest-based cooperation towards a deeper social relationship involving not only political elites but also various social strata is decisive in the particular case of EU-Israel partnership. Developing the existential and symbolic dimensions of a future EU-Israel partnership will „contribute to shape the functioning of a social relationship“ (Ibid.: 155). Therefore, fleshing out the European package, including the SPP, needs a priority focus on *two corner-stones of a post-peace partnership – its security dimension and its identity dimension*.

First, special attention should be paid to differences in threat perception, the highly securitised Israeli ethos and the different interpretations of the security-versus-legality equation (Ibidem). Divergences might prove to be of a structural nature and be reinforced by constraints based on competences and by different historical experience. Neither the EU nor Israel can fully accept the other's viewpoints; aiming to do so would look naïve. But, on the other hand, two parallel processes can facilitate steps towards at least partial mutual understanding – Israel's recognition of the limitations of hard security measures as well as the intensification of the intra-EU debate on stronger defence. Making a serious effort of rapprochement on security-related cooperation is essential. Israeli analysts point out¹² that, while third party presence is essential for finding solutions to security problems, following a case-by-case approach without a broad political framework remains very fragile and inconclusive, as proven by EUBAM-Rafah and UNIFIL. Therefore, a dialogue on the design of the SPP seems the right format for such an effort.

Second, the symbolic, existential and identity-related foundations of a post-peace partnership are crucial for consolidating existing bonds and strengthening the feeling of belonging to a community of values. The EU is the only external stakeholder that can propose such a value-based relationship because it is a union of democracies and, moreover, because peace and reconciliation are its very *raison d'être*. The existential dimensions of EU-Israel long-term relations, in order to become credible and remain viable, need the appropriate framing. The SPP can play the function of such a frame – a „box“ – in which identity-related elements can be placed. An identity-

¹² Interview in an Israeli think tank in February 2014.

based partnership will inevitably face some constraints, as well. Any identity is multi-faceted, and a full overlap between the Israeli and the European one (although one can have many reservations about *one* European identity) is impossible, therefore futile to attempt. The EU should steer away from trying to put ethnic or religious aspects of identity as corner-stones of its post-conflict relations with Israel and Palestine, as this risks sliding down the slippery slope from the right of belonging towards the right of denial. But making the case that the EU is there to reinforce the bonds of belonging to the family of liberal democracies is a sound ground for the future partnership.¹³

Lastly, as Martins (2016: 166) underlines, if the post-peace partnership is based on political, security-related and existential goals, the policy instruments that are made available for achieving them must be of the same nature.

The political underpinning of the EU's post-conflict partnership with the future State of Palestine is easy to understand, as it will most likely follow in many respects the state-building efforts that the EU and its Member States have made for many years. As the EU has already supported the Palestinian Authority with almost all favourable arrangements in the field of trade and economics that are available short of statehood, a logical post-statehood phase would be to step on the path of market liberalisation. But this should be done with extreme prudence in order not to stifle the fragile Palestinian economy. The main thrust of assistance the EU can propose to the newly established Palestinian state could be focused on building democratic institutions, developing Palestinian political and administrative capacities at central and local level and reinforcing civil society. However, it would be incorrect to conclude that, if compared to current state-building activities, the EU-Palestinian post-peace partnership will be „more of the same“. The SPP and the other elements of the European package have the potential to frame bilateral relations for the long term, help consolidate the Palestinian state, promote its recognition and ensure its privileged position in the family of Arab countries. It is not by chance that HRVP F. Mogherini, when standing side by side with Palestinian President M. Abbas in June 2016, underlines Europe's responsibility to create an *international framework* that can facilitate the two-state solution (see Mogherini 2016-06-22). It is exactly the framing, structural aspects of the European package and the SPP that could bring innovative elements in the EU-Palestinian partnership after the signature of a final status agreement.

• more sources of inspiration

The four cases considered above (Norway, Switzerland, the UK and Turkey) fall short of being an adequate source of inspiration for a politically and existentially ambitious SPP. In the search for more inspiration, one should recall that the package of 2013 is about peace, i.e. about helping the transformation of two neighbours from enemies into partners. Israeli-Palestinian peace, after over a century of conflict and half-century occupation, will be a shift of historic magnitude, a radical transformation

13 On the other hand, Europe's power of attraction in Israel should not be overestimated, especially in the context of identity-building. Lidia Averbukh (2017) alerts about an ongoing „orientalisation“ of Israeli society, whose proponents show less receptiveness for „the imported and seemingly artificial European culture“. Although she does not see this process as „interfering with Israeli-European relations“, long-term thinking in Europe should take such a trend into account in order to draw a realistic picture of potential EU influence.

from antagonism to cooperation. Comparisons, therefore, are much more adequate with other transformative processes from confrontation to partnership, from war to peace. The two post-Cold War examples of EU relations with its neighbours to the East – with the then associated countries of Central and Eastern Europe (ACCEEs) (in the period 1990-1996), and with the Russian Federation (in the decade after 1997)¹⁴ – can serve as additional sources of inspiration, yet only for some aspects of the future SPP.

EU relations with Russia launched with the signature of a new agreement in 1997 and developed by the June 1999 common EU strategy, the 2003 four common spaces and their 2005 roadmaps, develop a comprehensive and ambitious set of instruments, as they are meant to serve a goal of the highest priority – they mean elevating the status of bilateral relations after the fall of the Berlin Wall and substantiating the strategic partnership EU-Russia. Since the SPP is also designed to significantly raise the status of the EU's relations with the states of Israel and Palestine after peace, at least some of the content of the EU-Russia toolbox could be useful.

The case of EU-ACCEE relations in the years 1990-1996 is relevant because the proposals developed by the Commission and endorsed by the European Council correspond to a status of „not-yet-membership“, i.e. in a period when the EU is bound by the imperative of European reunification and aims to anchor the post-communist ACCEEs undergoing painful economic and political reforms, but when it is not yet ready to engage in concrete action (conduct accession negotiations). This is the time of developing a „structured relationship with the institutions of the Union within the framework of a reinforced and extended multilateral dialogue and concertation on matters of common interest“ (European Council 1993-06-21/22), which is launched by the Copenhagen European Council in June 1993 and significantly enriched by the Essen European Council in December 1994 (European Council 1994-12-09/10). The EU-ACCEE partnership has an increased significance in view of its multilateral components that are essential for the SPP.

At the same time, the political frameworks established for EU relations with its Eastern neighbours after the Cold War cannot in and of themselves guarantee success. As the EU-ACCEE multilateral partnership shows, they can, indeed, „fall victim of their own success“, in the positive sense, by leading the partners to EU accession. But, as in the case of Russia, they can fall victim of authoritarian trends resulting in a geopolitical rivalry.

In sum, *the EU's post-conflict partnership with the states of Israel and Palestine needs to incorporate all relevant elements of economic interest-based cooperation into a large-scale political framework of security-related, existential, symbolic and identity-related strategic objectives. Offering only „economic sweeteners“ will not help the two parties to turn decisively towards peace. Designing only an ambitious, symbolic and identity-driven political framework, if deprived of tangible benefits, will be seen as empty rhetoric and will not be considered seriously as a basis for post-peace relations.*

14 For an analysis of the EU's structured multilateral relationship with ACCEEs and of the EU-Russia strategic partnership, see Nikolov 1996 and 2004 respectively.

STRUCTURAL VECTORS OF THE PACKAGE

The European package can be effective if it copes with a number of structural vectors deriving from the complexities of the Israeli-Palestinian conflict or from the specific actorness of those involved in the MEPP. EU decision makers will need to tackle these vectors irrespective of the political content of their offer. These are: (i) proposals coming from EU Member States and those from the EU as a whole (represented by its institutions), (ii) inputs in support of the resolution of final status issues and those providing a broader support framework, (iii) elements specific for Israel and for the future Palestinian state and those common to both of them, (iv) legal and political components, (v) coordination of the European package with contributions from the other major international stakeholders – the US and the Arab countries.

- **two-in-one: the European package and the SPP**

The initial outline of the December 2013 proposal consists of two elements – the package of „European political, economic and security cooperation“, on the one hand, and the SPP, on the other. The reference in the first element to *European* cooperation with the two parties is left deliberately broad in order to embrace coordinated contributions from EU Member States, which they can provide on the basis of their national priorities and capacities. The SPP is the structural element, which is a better fit to the EU's capacity to act together vis-à-vis third countries through its institutions – the European Council, the Council, the European Parliament, the European Commission and a variety of administrative bodies. The thematic fields which the SPP is expected to cover include complementary, shared and exclusive EU competences – political dialogue and security cooperation, but also increased access to the European markets, closer cultural and scientific links, facilitation of trade and investment as well as promotion of business to business relations. This two-in-one approach of national and EU contributions is already practiced at a low level today in the case of the joint programming of financial assistance to the Palestinian Authority, which is considered among the most successful coordination of EU and Member States' assistance to third countries. Coordinated two-tier contributions will be essential for the success of the EU's post-peace package.

- **„cold peace“ and „warm peace“**

The EU has clear positions on the „classical“ final status issues – borders, security, Jerusalem, refugees – as well as on additional issues of crucial importance, such as water and the economy, which it regularly expresses in FAC conclusions and in statements made in the UN fora or in other frameworks. These EU positions outline a comprehensive and consistent vision of the process and the expected end result. They are driven by the understanding that *neither* of the final status issues can be solved by the two parties on their own. External stakeholders have been involved for years in searching for acceptable outcomes for problems like refugees, security or Jerusalem. It could be argued that probably the single issue to be tackled solely by Israelis and Palestinians is that of borders – and in particular agreeing land swaps. But even there, once a solution is agreed, its implementation would be significantly facilitated by international

involvement. The EU's engagement in the MEPP includes not only these positions, but also practical action which is meant, in the words of the then HRVP C. Ashton (2014-02-14), to „contribute substantially to post-conflict arrangements [in order] to ensure the sustainability and implementation of a peace agreement“. At different stages of the MEPP, the EU has carried out discrete but intensive diplomatic work in order to identify practical contributions – sometimes called „deposits“ in the EU jargon – in support of each final status issue. The FAC conclusions of December 2013 explicitly refer to them (see Annex 1, point 4). Efforts to that end have included all EU Member States, while usually some of them have taken the lead in coordinating brainstorming and stocktaking work on one or another problem, as well as EU institutions, in particular several EU Special Representatives on the MEPP. The future challenge for the EEAS and national EU diplomacies will be to preserve work done until now, develop the „deposits“ further and carry them over to the point when they can serve in support of peace negotiations.

But solving only the final status issues will be insufficient for reaching a final agreement between Israelis and Palestinians, as indicated by former HRVP C. Ashton (2016-04-15), let alone to ensure the irreversibility of Israeli-Palestinian peace. A long-term arrangement should be supplemented by a „comprehensive détente“, using the term coined by former Commission President Barroso (Duraó Barroso 2014b). In other words, *offering „deposits“ should be supplemented by another key EU contribution – a broader support framework which can provide durability and perspective to peace*, as shown on Figure 1.

EU inputs to final status issues and the broader framework are two inter-connected and yet distinct echelons of EU engagement in the MEPP. True, this distinctiveness can be difficult to spot at times. For example: (i) A post-peace transfer of embassies to Jerusalem can be seen both as a step in support of establishing Jerusalem as the capital of two states and as an element of the overall and full diplomatic recognition of the State of Israel and the future State of Palestine. (ii) Discussing arrangements for solving the refugee problem could logically evolve into a debate about the long-term reform of UNRWA. (iii) Setting up a regional security framework is seen as capable to both „contribute to resolving the Israeli-Palestinian conflict and ensuring the implementation of the [peace] agreement“, on the one hand, and to „facilitate cooperation among civilians across the region in pursuit of opportunities that are not security-related“, on the other (Goldenberg et al. 2016: 46). (iv) Contributions in the field of economics will span between the renegotiation of the 1994 Paris Protocol (part of the Oslo package), the finalisation of a full-fledged EU-Palestine Association Agreement¹⁵ and possible adaptations to regional trade agreements, such as the Regional Convention (2013) on Pan-Euro-Mediterranean preferential rules of origin. The operational challenge for the EU in the future will be to preserve the distinctiveness of the two tiers of contributions and, at the same time, to reflect on the possibility of a gradual deployment of deliverables. To facilitate that, it seems useful to introduce *the concepts of „cold peace“ and „warm peace“*.

15 The 2013 EU-Palestinian Action Plan contains a commitment „to launch, as soon as possible, negotiations on a full Association Agreement, which would formally be concluded upon Palestinian statehood“. The first technical meetings towards fulfilling this commitment take place in September 2016 and April 2017.

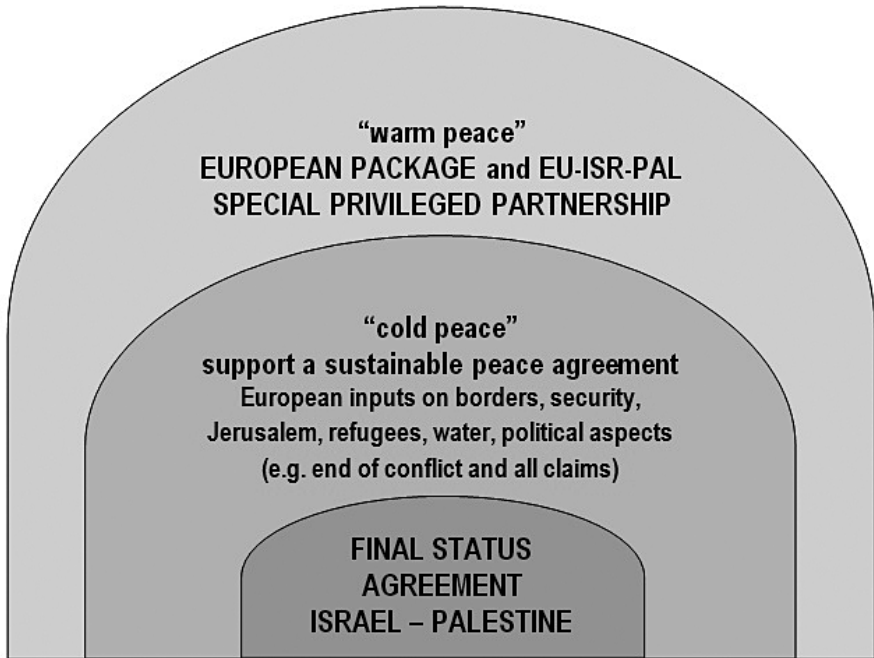


Figure 1: The final status agreement and EU contributions in perspective

The two notions are very clearly developed by B. Miller (2016: 5-9). He describes „cold peace“ as a situation: with formal agreements and the maintenance of diplomatic relations between the parties; with moderated or reduced, but yet unsolved underlying issues of regional conflict; with the danger of the use of force unlikely in the short term but not fully eliminated in the long term depending on developments in the regional environment; with the existence in one or another party of significant groups hostile to the other states; with the use of diplomatic means rather than military force for the purposes of conflict reduction, which, however, „stop[s] short of a full-blown reconciliation among the parties“; with foreign relations „conducted almost exclusively through intergovernmental diplomacy [and with] limitations on transnational activity which involves nongovernmental players“ (Ibid.: 5). From a realist theory perspective, this state of affairs is achievable by impacting on the parties' capabilities, either under a hegemonic regime (e.g. of the US in the Middle East region) or through a balance of power. The 1979 Israeli-Egyptian peace and the 1994 Israeli-Jordanian peace are given by Miller as examples of „cold peace“, in which „peace is between governments, not the respective societies“ (Ibidem).

Compared to the above, „warm peace“ is characterised by B. Miller by elements of self-restraint – no resort to armed violence between the parties under no circumstances and no planning for the use of force against each other; application of institutionalised non-violent mechanisms of conflict resolution. Furthermore, relations among the parties „include extensive transnational transactions parallel to equally

intensive intergovernmental and transgovernmental exchanges. The transnational relations take place in a multiplicity of areas and include open borders, a high degree of economic interdependence, a dense network of regional institutions, intense people-to-people interactions and tourism, and widespread cultural exchange“ (Miller 2016: 7-8). Finally, following liberal theories, „warm peace“ is achievable via democratisation and with the use of soft power in multilateral frameworks as a way of transforming the parties' fundamental intentions or preferences. Miller elaborates on the EU as the best example of a working „warm peace“ (Ibid.: 10-11).

In the MEPP context, as most external stakeholders are nation states (realist actors), the generation of contributions to a final settlement gravitates around „cold peace“ logic – the focus on final status issues. The EU, too, participates in this exercise within the limits of its (modest) realist competences, although its Member States are clearly in the lead on this track. Yet, as early as in its post-peace vision of 2000, the EU focuses on „warm peace“ in terms of goal-setting in an effort to build upon its soft power assets, as the only adequate and lasting guarantee of peace and reconciliation.

Building on this conceptual *acquis*, the European package and the SPP of 2013 follow the same logic. Anything short of „warm peace“ will be an unsatisfactory response. *Israel can afford a „cold peace“ with the Egyptians and with the Jordanians, but not with the Palestinians. The degree of Israeli-Palestinian interdependence is so much higher, the two countries will be so much tighter interlocked with each other after peace that, if they want to have a lasting final status agreement, they should aim to step on the track to „warm peace“ immediately. Such should also be the EU's objective as an external contributor.* In practical terms, this would mean that European diplomats should engage with their Israeli and Palestinian counterparts *in parallel* on „deposits“ and on fine-tuning the SPP design.

• **trilateral and bilateral components of the partnership**

There should be no mistake: unlike the Mitvim Institute (2016b) interprets it, the December 2013 package concerns *one* partnership that is proposed to the State of Israel and the future State of Palestine after peace, not two. *The SPP is meant to become an EU-Israeli-Palestinian partnership.* It will comprise not only EU-Israeli and EU-Palestinian cooperation initiatives, but also trilateral Israeli-EU-Palestinian initiatives. In his speech in Herzliya in 2014, then Commission president Barroso is explicit and clear about the trilateral Israel-EU-Palestine cooperation format (Duroao Barroso 2014b). Compared to the 2000 vision, the trilateral partnership concept applicable to the SPP is a novelty, which still needs to be developed and justified.

The SPP should and can cover a wide range of fields of cooperation – institutions, political dialogue, shared values, external security, humanitarian action, civil protection, justice and home affairs, macroeconomic issues, monetary cooperation, trade and customs, investment and business promotion, EU internal market integration, transport, energy, environment, social issues, research and innovation, education and culture, human relations and reconciliation, and possibly also others. Putting all sectors in a trilateral straightjacket will be unrealistic and counter-productive. On the other hand, designing post-conflict partnerships separately with Israelis and with

Palestinians will be inadequate to their transformation needs, will push them to turn their backs to each other and will ultimately undermine the very achievement that is supposed to be reinforced – the final status agreement. A functional approach should be followed instead, as Figure 2 illustrates. In some fields, such as research and innovation, bilateral cooperation between the State of Israel and the EU or between the future State of Palestine and the EU will prevail due to the different research capacities; in other fields, e.g. those dealing with infrastructure, such as transport or energy, trilateral cooperation formats might have much higher relevance. A flexible combination between trilateral and bilateral arrangements is the only way of matching the political and the economic logic of post-peace cooperation – that driven by the imperative of transforming former enemies into good neighbours and partners and that dictated by the different level of economic development.

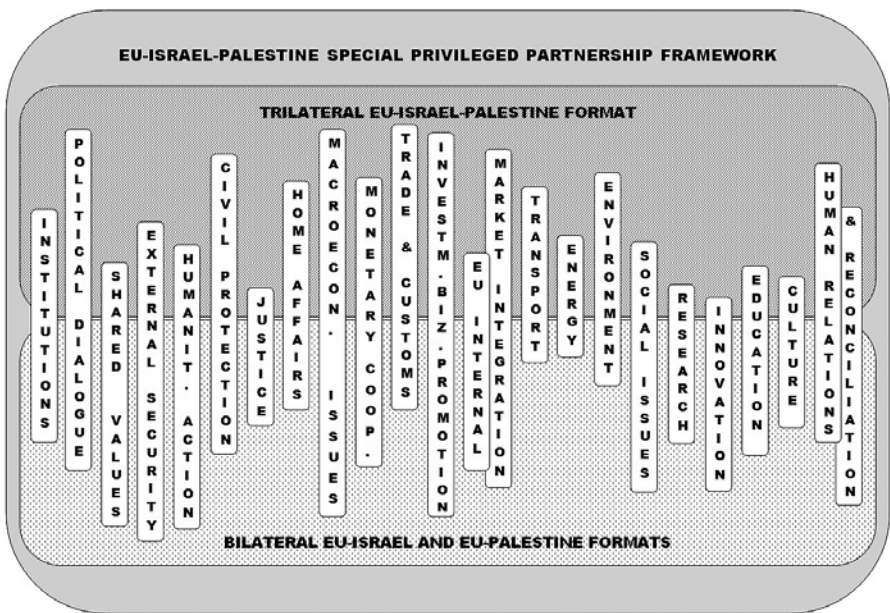


Figure 2: Trilateral and bilateral elements in the SPP

In the pessimistic ambience in 2016-2017, advocating trilateral EU-Israeli-Palestinian cooperation sounds absurd; yet post-peace thinking can justify it fully. In contrast to today's situation of negative interdependence brought about by occupation and annexation, by terrorist acts and rockets falling on civilian homes, the EU's post-peace objective is to „help to develop a positive interdependence“ (Ashton 2014-02-14) between two states. Third party presence is crucial in the transition from a negative to a positive interdependence in a post-conflict relationship – it dissipates tensions, offers good offices and material assistance, helps generating trust, etc. *Trilateral formats are at the same time power balancing tools and long-term security guarantees.* For Palestine, the EU stands as a reassuring counter-balance in the management of relations between a weak newly-created state and its much stronger neighbour (and former occupying

power). For Israel, the EU is expected to guide the new Palestinian state and to support the building of democratic institutions, which will prevent it from turning into a failed state that shelters terrorist groups, which is in Israel's best security interests. For both, in the presence of a third party, the two former adversaries will be able to „keep an eye“ on each other's strategic goal-setting and even its detailed day-to-day planning in essential fields of their development. Such a form of diffused mutual monitoring is expected to contribute to the gradual restoration of trust between the two parties and the reconciliation of future generations of Israelis and Palestinians.

The vision of the SPP as a trilateral partnership, with a balanced usage of trilateral and bilateral formats of engagement, is the structural guarantee for the realisation of its peace-driven rationale in all its dimensions – political, security-related, symbolic, existential and identity-related. Abandoning this trilateral approach, possibly under pressures driven by short-term considerations, will deprive the whole European package of a significant degree of its potential impact.

- **legal and political elements**

A reminder about the need to combine legal and political instruments fits well the overview of structural vectors of the SPP, although it might seem trivial. The advantages of such a combination are obvious – political documents offer flexibility, international agreements bring about more legal certainty. In addition to the new EU-Palestine Association Agreement, which will have supposedly entered into force at the advent of peace, the EU-Israel Association Agreement might need an update. Moreover, consideration could be given to the possibility of signing a *trilateral Framework SPP Agreement*, which could regulate the cases where trilateral cooperation will be appropriate. The likelihood of using binding/legal instruments will certainly rise in parallel to the increase of the level of trust between the parties.

- **a coordinated „super package“ between the US, the EU and Arab states**

The SPP should be considered together with the input of the US and the Arab states, as these are the three most important external stakeholders in the international community's efforts to advance the MEPP. Their strategic contributions not only to revitalising the process but also to a post-conflict arrangement are clearly outlined (see Figure 3): (i) The US has always been seen as the main security provider in the region and the main guarantor of all security-related aspects of conflict settlement. As disclosed retrospectively (e.g. see Goldenberg 2015), the 2013-2014 Kerry efforts to initiate Israeli-Palestinian peace negotiations include considerable work on making detailed practical arrangements for ensuring Israel's security in a post-peace situation. The US can reply to the question **WHETHER** the State of Israel (and, therefore, a State of Palestine) will exist. (ii) The Arab Peace Initiative (API) of 2002 is a unique opportunity for Israel's integration into the Middle East region once the conflict is solved. Its importance increases due to the support offered by the Organisation of Islamic Conference. The Arab countries can reply to the question **WHERE** the State of Israel (and, therefore, a State of Palestine) will exist. (iii) The EU has consistently reminded its commitment for the European package, including the SPP, since its launch in 2013. The EU can reply to the question **WHAT** the State of Israel (and, therefore, a State of Palestine) will be.

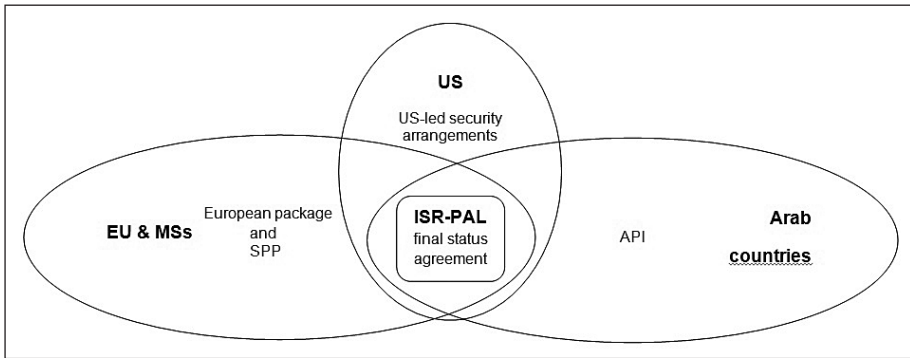


Figure 3: A „super package“ in support of the final status agreement

Analysing the three inputs together helps shed light on a paradox – *objective interdependence and possible mutual synergies between them are not matched by sufficient coordination among the respective decision makers.*

Politicians and analysts alike recognise the inherent links between these three strategic initiatives. (i) *The SPP and the API*: The EU's vision for its own role in a post-peace arrangement – including via the proposed European support package and the SPP – has always recognised „the strategic importance of the API in securing a wider peace“ (Ashton 2014-02-14). The SPP, as underlined by former Commission president Barroso, will have „positive repercussions for regional integration“ (Duraó Barroso 2014b). (ii) *US-led security arrangements and the SPP*: I. Goldenberg from J. Kerry's MEPP team, while describing security-related work carried out by the US in 2013-2014, praises EU support with the launch of the European package in December 2013 (Goldenberg 2015: 21). (iii) *US-led security arrangements and the API*: The Mitvim Institute (2016a) underlines the need to enhance the API's security dimension in order to increase its appeal. Developing an important security component could/should even evolve towards building up a regional security system, which would consolidate Israel's integration into the region. While presenting the 2016 report of the Middle East Quartet in a speech at the European Parliament, HRVP F. Mogherini points at „the importance of the Arab Peace Initiative and the opportunity for building a regional security framework“ (Mogherini 2016-07-06). A detailed proposal for such a regional security system is presented by Goldenberg et al. (2016: 43-47).

On the other hand, these three most relevant peace support frameworks have so far failed to produce the desired effect. According to Goren (2015), this is due not only to specific weaknesses of each of the three initiatives, but also due to two features common to all three – „decentralised manner in which these guarantees were presented by international players at different times“ as well as the fact that the attitude of Israeli governments has „helped conceal these incentives from public awareness“. The European offer, the API and the US security guarantees should be combined „into one „mega-incentive“ that will create interest and drama on both symbolic and substantive levels“ (Mitvim Institute 2016b: 7). As Goren (2015) also emphasises, the coordinated efforts of the three major international stakeholders could make a difference in pushing

towards Israeli-Palestinian peace. Composing a „super-package“ by the US, the EU and the Arab countries is imperative.

STRATEGIC OBJECTIVES AND POSSIBLE INITIATIVES

The overall political rationale of the European package should focus on three strategic objectives aimed at achieving an irreversible „warm peace“ between the State of Israel and the future State of Palestine and between their societies. These are (i) *recognition*, (ii) *stabilisation*, and (iii) *reconciliation* – objectives that are inter-connected and mutually reinforcing. Equally interlinked should be the concrete initiatives suggested hereafter to flesh out the post-peace partnership. Some of these initiatives could probably be seen to fit more than one strategic objective – and this would only enhance the overall relevance of the package. The list of concrete initiatives below is by no means systematic, nor exhaustive; it will be completed when the political moment is ripe.

• objective 1: RECOGNITION

The newly created State of Palestine will be the natural addressee of action under this objective. But as Gomel (2016: 3) notes, Israel's „recognised existence [...] is still in question in parts of the world almost 70 years after its birth“. Therefore, the State of Israel, too, will need explicit support from the EU and the international community to complete in a definitive and irreversible manner the process of its international recognition.

The EU should set as its objective to make every effort to achieve both *formal and material recognition* of the two states. Action on the first track, formal recognition, would follow established diplomatic channels of inter-state relations, in which EU Member States would have a leading role. EU institutions would provide additional political legitimacy for the process. The EU and its Member States would lend their full political weight in order to encourage other states in the world and international organisations to proceed to full diplomatic recognition. Action on the second track, material recognition, would have the goal to indicate opportunities (e.g. concrete initiatives/projects in third countries) for flying together the European and the Israeli flag, or the European and the Palestinian flag, or – why not, in some cases – the European, the Israeli and the Palestinian flag, as well as to materialise the meaning of full diplomatic recognition not only symbolically for the two states, but also practically for their citizens.

• possible initiatives under objective 1:

1. EU Member States could complete the process of diplomatic recognition of the State of Palestine and the establishment of full diplomatic relations with it. This could include – once Jerusalem becomes the capital of two states – moving all EU Member States' embassies to Israel from Tel Aviv to West Jerusalem, in parallel to upgrading all EU Member States' missions to the Palestinian Authority into embassies to Palestine and moving them to East Jerusalem. The EU Delegation to Israel could also move from Tel Aviv to West Jerusalem, whereas the Office of the EU Representative to the West Bank and Gaza (which is already located in East Jerusalem) could be upgraded into an EU Delegation to Palestine.

2. EU institutions could take relevant political and legal steps aimed at accompanying the process of diplomatic recognition of the State of Palestine. If Palestine and the EU agree on a state-building assistance programme (see activities under objective 2 below), the EU could pay special attention to creating and consolidating Palestinian institutions that have high symbolic significance, such as the Palestinian Central Bank. Assistance activities in different sectors proposed by the EU could emphasise initiatives that foster Palestinian independence, such as the introduction of a Palestinian currency (which the EU has specific expertise to coach) or the gradual reduction of the energy dependence of the Palestinian economy on Israel.
3. The full-fledged EU-Palestine Association Agreement, which would have been negotiated earlier in conformity with the 2013 EU-Palestinian ENP Action Plan, could enter into force.
4. The EU and its Member States could undertake a diplomatic campaign in support of (i) the recognition of the State of Palestine by other countries in the world, (ii) its acceptance as a full UN member state, including by different UN agencies and bodies, (iii) its acceptance as a full member by other international organisations, (iv) the acceptance of Palestinian representative bodies or organisations as full members in the respective organisations at global or continental level.
5. The EU and its Member States could undertake a diplomatic campaign in support of (i) the recognition of the State of Israel by other countries, notably by Arab or Muslim countries, (ii) „the Israeli need for affiliation in important, multi-national institutions“ (Mitvim Institute 2016b: 8), including Israel's acceptance as a full member by international organisations or informal gatherings (e.g. permanent guest invitee status in G20) and the acceptance of Israeli representative bodies or organisations as full members in the respective organisations at global or continental level.
6. The EU and its Member States could undertake a diplomatic campaign in support of the application of the State of Israel to become a non-permanent member of the UN Security Council at the next opportunity.
7. The EU and Israel could adapt the EU-Israel Association Agreement to post-peace realities, as necessary.
8. After the precise delineation of borders between the State of Israel and the State of Palestine is settled in the final status agreement, the EU could discontinue its policy on disengagement from the settlements by adopting the necessary amendments to its hard and soft law.
9. EU Member States could suggest to the State of Israel to sign agreements on consular protection of Israeli citizens by the embassies of EU Member States in

third countries where there are no Israeli embassies.

10. The EU could suggest taking joint action in third countries in the field of civil protection in response to natural or man-made disasters. This opportunity could be proposed to the State of Israel and/or, if possible, to the State of Palestine, and/or, where appropriate, to the two states together.
11. The EU could suggest that the State of Israel participates in its CSDP missions in third countries.
12. The EU could propose to the State of Israel to undertake joint development projects in third countries (e.g. in Africa).

- **objective 2: STABILISATION**

The European package will become an adequate framework for achieving „warm peace“ between Israelis and Palestinians if it sets stabilisation as one of its objectives. In this line of thought, it seems necessary to consider (i) how long-term stabilisation encompasses a broader understanding of security, (ii) why and how institutionalised forms of partnership can become beneficial for the stature of the State of Israel and the State of Palestine in the region and in the world.

The 2013 package contains references to security cooperation both in the broader format (i.e. from EU Member States) and specifically with regard to the SPP. A call for enlarging the security component of the European proposal (Mitvim Institute 2016b: 7) is fully legitimate. Specific initiatives on security as a final status issue will need to recognise the significance of three parameters (in this order): (i) Israel's understanding of the pre-eminence of hard security, (ii) its reliance on its own (military) resources and (iii) the outstanding role of the US as the most important external stakeholder among those offering support to Israel on matters of security.

Nonetheless, there are persons in Israel's political class and in the military and security establishment who admit that applying solely a hard security approach to conflict resolution and to designing a post-conflict reality is insufficient. There is some recognition of the importance of the long-term governance, stability and resilience of an independent Palestinian state for Israel's security. The risk is broadly acknowledged that a future State of Palestine might „decline into an ungoverned space that could be used to attack Israel“ (Horovitz 2014-07-13). As Herzog (2016) underlines, „Israel's threat perception envisages potential threats emanating from a future Palestinian state (such as an Islamist takeover)“, which cannot be addressed in a satisfactory manner by „even an operationally perfect border system“ (Ibidem).

In line with the liberal understanding of „warm peace“, the European answer to such risks, both now and in a post-conflict situation, is democratisation and institution-building. Israel's long-term security depends on developing Palestine as a strong democratic state. Unfortunately, there seems to be limited appreciation in Israel for the significance of Palestinian democratisation, both today and after peace. Today, either privately or publicly, Israel praises security cooperation with Palestinian security services, but fails to acknowledge the role of EU assistance for consolidating Palestinian law and order,

including for developing a modern and democratically accountable Palestinian police force via missions such as EUPOL-COPPS. When assessing the post-peace situation, some Israeli analysts close to the security establishment do stress the need for external support for Palestinian state-building, but seem ready to endorse *any* such support unconditionally. They make the assumption that „Arab investment in the Palestinian economy and the new state's institutions may prove essential in sustaining Palestinian governance and security institutions [...] in the aftermath of an agreement“ (Goldenberg et al. 2016: 44). What is better for Israel – Arab or European support for Palestinian state-building? Israel will need to decide strategically if it wants to encourage the establishment of a democratic new state at its borders, in which governance structures and processes and security institutions will be set up in conformity with high democratic standards, and, therefore, if regional state-building support would be preferable to that coming through a partnership with the EU – the SPP.

All this is an attempt to explain why the EU's heavy investment after peace in an institutionalised comprehensive policy framework aimed at building democratic Palestinian institutions and entrenching the rule of law, respect for human rights and democratic freedoms in Palestinian society will be in the long-term interests of Israel.

And why would a European political framework be important for the future independent State of Palestine? A political and existential rationale of the EU's partnership with the State of Palestine will unfold differently from that with the State of Israel. The symbolic and identity-related arguments (the feeling of belonging) can be traced back to the acceptance of the Palestinian diaspora in European countries for humanitarian (in Western Europe) or ideological reasons (in the former Soviet bloc), but probably not much further. Therefore, the importance of Europe as a hinterland can be understood rather by using geopolitical arguments, by considering Palestine's future role and place in the Middle East region. Today, under occupation, the Palestinians are at a clear disadvantage – their leaders find it difficult to attract the political attention of Arab countries, including in terms of ensuring their regular financial contributions for the Palestinian Authority or UNRWA; the multiplication of crises in the region creates a competitive geopolitical environment for the MEPP; Israel's increased security cooperation with some moderate Arab countries risks circumventing the „Palestinian issue“ at strategic level, etc. After peace, the State of Palestine could profit from the EU's political framework, the SPP, from the „special and privileged“ access it ensures to European institutions, policies and resources, from the reinforced links it creates with the European political class, business circles and societies at large. The EU's investment in the State of Palestine after peace in the SPP framework will be commensurate, if not surpassing, its investment today in supporting the development of Tunisia to consolidate its post-Arab spring future. A post-conflict Palestine could be regarded as a show-case and could significantly benefit from such a status.

The imperative for strengthening the European reference point is valid for Israel, as well. In 2016-2017, Israel's integration into the Middle East is the buzz word among political strategists. Attention is concentrated on making the API more operational and more acceptable to Israel. The European package remains very much in the shadow of this political narrative focused on the region. Recurring tensions between the Israeli government and the EU, mostly due to the former's criticism of the European policy

of disengagement from illegal Israeli settlements in the West Bank, give the false impression that Israel can achieve a post-conflict arrangement and can rush to embrace its moderate Arab neighbours while turning its back to Europe. Well, it could but at a high cost. After peace, Israel will have the capacity to face enormous challenges and profit from vast opportunities in the Middle East region only if it is solidly backed by a secure and reliable European hinterland. The SPP will allow Israel to profit from considerable European assets – political support, economic and financial resources, scientific and technological achievements, security support from the EU and its Member States. The existential and identity-related significance of the European hinterland in a post-conflict situation is even greater: Israel can resist becoming an „ordinary“ Middle Eastern country and can continue claiming that it is the only liberal democracy in the Middle East only if it preserves and reinforces its value-based bonds of belonging to a community of democracies. Such bonds can be strengthened only with the help of a post-peace partnership with Europe in the framework of the international legal order.

The argument in favour of the SPP as an economic framework is consonant with the logic of West European integration in the European Communities – creating a format for achieving peace through the establishment of „factual solidarities“. In the post-conflict situation between Israel and Palestine, it can have its added value. The different level of economic development of the two states can become a useful focus of the SPP. The EU's mission could become to correct developmental imbalances in a broader framework.

● **possible initiatives under objective 2:**

1. The EU could suggest engaging with the State of Israel and the State of Palestine in a structured multilateral relationship by means of a comprehensive multi-layered institutionalised political cooperation, which could involve meetings at the levels of heads of state or government, ministers (including meetings by sector or collective government-to-Commission meetings), members of parliaments, senior officials and experts, with a frequency and coverage of sectors to be determined, with a balance between bilateral EU-Israel and EU-Palestine meetings and trilateral Israel-EU-Palestine meetings.

By proposing such a structured relationship, the SPP could bring „the promise of institutional change“ (Martins 2016: 164) and could respond to expectations of serving as a solid political anchor for both states in a post-peace situation. The regularity of meetings and the breadth (across of a significant number of sectors) and depth (spanning different decision-making levels) of cooperation could offer the opportunity of proceeding towards a *comprehensive inclusion and socialisation of the Israeli and Palestinian elites*. Such a structured relationship could send an important *signal to Israeli and Palestinian societies, to ordinary citizens, of the EU's strategic engagement with the stability, prosperity and long-term development of the two countries* in a region where the risks of conflicts and crises persist. The examples of the EU's multilateral relationship with the ACCEEs in 1993-1996 (see Annex 2) and of EU-Russia relations prior to the Ukraine crisis (see Annex 3) could serve as an inspiration, as the political objective of installing those dialogue formats at the time is also transition from a stage of confrontation to a stage of partnership and cooperation. Drawing from the experience of

these structured relationships should be done by *carefully balancing between the form (the „box“) – that is, the intensity, breadth and depth of cooperation – and its political and policy content*. Russia's annexation of Crimea and destabilisation of Ukraine, which follows a long sequence of EU-Russia summits held twice a year, comes just as a painful proof that political disagreements and the lack of a common purpose cannot be compensated for a long time by the inertia of regular meetings.

2. The EU, the State of Israel and the State of Palestine, could consider the possibility of signing (i) trilateral agreements on a case-by-case basis where specific issues relevant for both states should be addressed, or (ii) a trilateral Framework SPP Agreement.
3. The EU could suggest engaging with the State of Palestine in a comprehensive programme of building institutions guaranteeing the rule of law, human rights and democratic freedoms. This could include work at the level of central and local authorities, as well as substantive support for developing a thriving civil society. Tried and tested models from other spheres could be used here, for example the lead-state model and the twinning initiative, in which individual EU Member States and the European Commission could assist in Palestinian capacity-building.
4. The EU and its Member States could support a possible application from the State of Palestine to become a beneficiary of the European Bank for Reconstruction and Development. A similar application from the State of Israel could also be supported by the EU and its Member States for a limited period after peace.
5. The EU and its Member States could develop insurance and risk mechanisms in the financial sector in order to support business activities in the State of Israel and the State of Palestine, if these are found useful by the two countries.
6. The EU and its Member States could develop initiatives to encourage European companies to establish themselves in Palestine by setting up joint ventures and to employ Palestinian workers.
7. The EU and the State of Israel could consider the possibility of developing bilateral initiatives in the field of public procurement for encouraging the participation of each other's companies in public tenders of the other party, in conformity with GPA commitments.
8. The EU and its Member States, together with Israeli and Palestinian authorities, could develop a road map for the integration of the State of Israel and the State of Palestine in European and regional infrastructure networks, in particular in the fields of energy, transport and telecommunication. The EU could support the implementation of long-standing Israeli-Palestinian initiatives, such as (i) the establishment of a Joint Transport Office and a Joint Energy Office in order to facilitate the exchange of information, technology and know-how between the two

- countries and with other entities in the region, (ii) linking the gas infrastructures of the two countries, (iii) the integration of both countries in the multilateral electricity trading system, (iv) enhanced integration into the system of international airways.
9. The EU could invite the State of Israel and the State of Palestine to participate in as many EU programmes addressed at its Member States as possible, depending on the rules of functioning of these programmes.
 10. The EU could invite the State of Israel and the State of Palestine to cooperate with as many EU agencies as possible, depending on the rules of functioning of these agencies.
 11. The EU could invite the State of Israel and the State of Palestine to adopt a trilateral common agenda on migration, mobility and security, in unison with the EU's global approach to migration and mobility. Such an EU-Israel-Palestine common agenda could include modalities on facilitating mobility between Israel and Palestine as well as towards the EU, on diaspora engagement or on leveraging the work of relevant EU agencies.
 12. The EU and its Member States could consider the possibility of introducing 1-year work visas to young Israeli or Palestinian citizens for work in the EU.
 13. The EU could develop a major scholarship programme dedicated to Israeli and Palestinian students willing to study at European universities.
 14. The EU could promote the participation of the State of Israel and the State of Palestine in initiatives such as: European Capital of Culture, European Capital of Sport, European Youth Capital, European Green Capital, etc.
 15. The EU and its Member States could facilitate the development by Israel, should it wish to do so, of enhanced relations with regional European organisations, fora or mechanisms (short of membership), as appropriate (e.g. promoting enhanced cooperation with NATO, developing an enhanced special status of relations with the Council of Europe, participation in the Incident Prevention and Response Mechanisms set up under the co-chairmanship of the OSCE, the EU and the UN).
 16. The EU and its Member States could support effective participation of the State of Israel and the State of Palestine in regional cooperation formats, such as the Union for the Mediterranean or Middle East regional initiatives in various fields arising from the operationalisation of the API. In particular, the EU and its Member States could support the participation of the two states in regional security dialogue aimed at the gradual establishment of a regional security framework with the involvement of key regional and international stakeholders.

17. The EU and its Member States, together with the Israeli and the Palestinian authorities and other key regional and international stakeholders, could initiate a discussion on the long-term reform of UNRWA.
18. The EU could support work on a technically feasible and economically viable solution involving conflicting stakeholders of littoral states to share the oil and gas production in the Levant.
19. The EU could consider the possibility of inviting the State of Israel and, if appropriate, the State of Palestine, to engage in enhanced dialogue leading to possible participation in the future in appropriate forms of EU decision shaping.

A higher level of practical integration within the SPP would be the participation of Israeli representatives in the EU's decision shaping process (short of decision making), which O. Eran (2015: 142-143) regards as a „membership-minus option“ for rapprochement in sectors/fields where the partner has adopted the EU's *acquis communautaire*. This proposal is an *ad hoc* application of the model of Norway's participation in the EEA. It assumes a high degree of conditionality but, in exchange, would give Israeli officials an opportunity to sit in the EU's *comitology* committees (supervising the implementation of EU legislation) and take part in discussions without voting („right of voice but not vote“). Given general EU reservations about providing access to non-EU members on a pick-and-choose basis, offering such an opportunity to Israel will require a significant political momentum at the advent of peace („Go to the maximum and make a step beyond it!“).

Another form of possible participation of Israeli representatives in EU decision shaping is inviting them to attend expert groups and other consultative bodies created under the European Commission. During the 2011-2012 „technical talks“ with the EU, which lead to the meeting of the EU-Israel Association Committee on 2nd May 2012, Israel expresses interest in this possibility, notably in participation in expert groups in the field of agriculture and food safety and in certain areas of cooperation on justice and home affairs. At that point (in 2012), the European Commission finds it essential to fully preserve its decision autonomy, resists ideas of generalising invitations (and of implying that representatives of non-EU countries have a *right* to be invited) and accepts that it may deem necessary to issue invitations to Israeli representatives only on an *ad hoc* basis if the individual representative's specific competence in the subject on the meeting's agenda duly justifies his/her presence. Making a relatively more generous offer to Israel in a post-peace situation would provide Israeli officials with an opportunity to take part in the shaping EU decisions at their entry point, when these are being prepared in the European Commission.

• objective 3: RECONCILIATION

If the strategic goal of solving the Israeli-Palestinian conflict is achieving a „warm peace“ between the two societies, reconciliation becomes an angular stone for the SPP. The EU has its unique historical experience with post-war or post-conflict reconciliation, from that between Germans and French – a process standing at the core of the West European integration project after WWII – to that between the peoples in South Eastern Europe – a process to which an important part of these peoples' pre-accession effort is

dedicated. Reconciliation is the EU's *raison d'être*; it should also be at the centre of the EU's post-conflict assistance through the SPP.

In addition to developing relations between Israelis and Palestinians, reconciliation within the Israeli society and within the Palestinian society should not be neglected either. Even though peace is a public good to the benefit of the two peoples as a whole, its opponents will not disappear overnight, be they some Israeli settlers or Palestinian radicals/militants. The warnings of former Israeli security chiefs that come already today of increased polarization in Israeli society as the biggest threat for the country (Whitman 2016-08-30) signal a process that could end up in more dangerous cleavages at the moment when tough decisions will have to be made and a peace treaty will have to be signed and implemented. The objective of EU support will be to empower proponents of peace and mitigate the impact of its opponents.

If the EU's reconciliation efforts are meant to have a long-term impact, assistance should be focused on developing positive elements in identity-building. With the history of the Palestinians that we know today, it will probably be inevitable for Palestinian identity to be constructed on the basis of fight against the oppressor, martyrdom and victimisation. However, the EU can help, first, by assisting in the mutual acceptance of the historical narrative of the other. The classical example here is developing an understanding of the other's viewpoint on the 1948-49 events – as an independence war and as „al-Nakbah“ – without delegitimizing one's own narrative. The second track on which EU support can focus is introducing future-oriented elements in the narrative focused on state-building, the achievement of peace and the benefits it offers. Efforts to that end that the EU currently supports in the Western Balkans testify about the opportunities and the challenges of reconciliation. The Joint History Project of the Centre for Democracy and Reconciliation in South Eastern Europe (CDRSEE)¹⁶ illustrates a useful path to follow and, in the words of HRVP F. Mogherini, is „a *valuable contribution to overcoming the painful legacies of the past and to helping newer generations understand the importance of moving forward together*“ (Mogherini 2016-11-11). At the same time, the Western Balkan experience signals the need to be patient and to remain mobilised for decades before a meaningful result is achieved.

• **possible initiatives under objective 3:**

1. The EU and its Member States, together with the Israeli and the Palestinian authorities, could develop special programmes targeted at reconciliation between Israelis and Palestinians, which will be addressed at different segments of the two societies. They could focus on sharing best European practices from similar reconciliation contexts, both between countries and within a country. Priority could be given to programmes with long-term impact – e.g. ones having an institutional component or ones dedicated to future generations.

2. The EU and its Member States, together with the Israeli and the Palestinian authorities, could develop targeted business-to-business tools aimed at (i)

¹⁶ The texts of 2 textbooks (the history of South Eastern European countries from 1944 to 2008) and 4 workbooks (The Ottoman Empire, Nations and States, The Balkan Wars, The Second World War) are freely available for download from the website of the CDRSEE (www.cdrsee.org).

facilitation Israeli-Palestinian trade and investment (e.g. joint ventures for creating industrial parks/zones under the EU umbrella, possible loan guarantees by the EU and/or its Member States to promote Israeli-Palestinian trade and investment, opening possibilities for integrated production in order to profit from the cumulation of rules of origin), (ii) managing Israeli-Palestinian labour mobility, (iii) joint vocational training initiatives, etc.

3. The EU, together with the Israeli and the Palestinian authorities, could develop special trilateral programmes to support enhanced Israeli-Palestinian exchanges in fields directly and massively impacting on ordinary citizens, such as SME development, culture, sport and tourism, or research and education.
4. The EU could encourage other external stakeholders, public or private, to develop various reconciliation initiatives and will coordinate its policy under the SPP with them.

III. DEPLOYMENT

Organising the deployment of the European package will have to take into account: the EU's capacity to deliver, the match between the proposal's content and the narrative used for its communication, the parallel between the EU's action during the MEPP (short-term initiatives) and its investment in post-peace arrangements, as well as the challenge of echeloning the delivery of elements of the package at the correct moments in a highly complex and controversial process.

• the EU's capacity to deliver

Irrespective of the virtues and deficiencies of the post-peace partnership concept as such, its impact will depend on the EU's capacity to deliver it. A multitude of concurrent crises affect Europe today – the influx of refugees from conflict-ridden countries, large migration flows, the fight against ISIL/Da'esh, the Ukraine-Russia divide, the consequences of Brexit, the economic situation in Greece. The dangerous outbursts of populism and xenophobia in many European countries are a further complication (Gomel 2016: 4). All this risks reinforcing introvert trends in the EU and thus hamper Europe's political determination to develop an ambitious SPP concept and to deploy it to the two parties.

• a post-conflict narrative

An additional challenge for the promoters of the SPP is to match the development of a proposal having a robust and ambitious design with *the adequate narrative to be used for its communication* to the two parties to the conflict. Martins (2016: 165) notes that the European proposal, as launched initially in 2013, looks „more tempting seen from Brussels than from Israel“. Constructing a convincing narrative that is capable of reaching out to the minds and hearts of Israelis and Palestinians is essential for making the proposal look at least equally tempting seen from the region as seen from Brussels.

At one level, this is a matter of finding the correct balance between political, existential and emotional language and pragmatic, down-to-earth, tangible examples of post-peace benefits. This text is an attempt to offer not just an ambitious and comprehensive (political rather than economic) approach and back it up with concrete proposals, but also to develop an appropriate argumentation that could be used in public messaging.

- the „cost of non-peace“, too

Neither the SPP's impressive content nor its powerful narrative can guarantee its success if it is not situated in the correct context. Designing a post-peace picture will probably never be attractive enough in Israel because it will be taken for granted. In the words of a European diplomat, „everyone in Israel knows that after peace we'll have paradise on earth here“¹⁷. Therefore, *the benefits of peace should be placed next to the „cost of non-peace“*; clarifications about the opportunities that peace can bring should be provided together with a description of the costs that the current situation on the ground incurs and their increase in the case of its deterioration. „In general, the Israeli public appears rather insensitive to the costs and consequences of the occupation and settlements. It should be made more sensitive to the sizeable costs of the persistence of the conflict, and conversely the dividends from peace such as higher growth potential for the Israeli economy, reduction of military spending, less unequal distribution of income.“ (Gomel 2016:7) The adequacy of stressing both the opportunities of peace and the costs associated with the failure of making them happen is underlined by official US representatives, as well. Ilan Goldenberg, a key member of John Kerry's MEPP team, underlines in his recollection of the 2013-2014 talks that „European states [...] should try to make as clear as possible the tremendous benefits that could be associated with getting a final agreement, as well as the costs of failing to do so“ (Goldenberg 2015: 21). Both US-based research teams and joint Israeli-Palestinian-European research teams have already made concrete assessments. The comprehensive cost-benefit analysis of the Rand Corporation (see Ross Anthony et al, 2015) investigates five alternative trajectories – a two-state solution, coordinated unilateral withdrawal, uncoordinated unilateral withdrawal, nonviolent resistance and violent uprising. The study concludes that the most beneficial scenario, the two-state solution, provides the best outcomes for Israelis and Palestinians – respectively USD 123 bn and USD 50 bn over ten years, or, a respective increase of average per capita income for the same period of 5% and 36%. On the other hand, a return to violence would entail a fall of the GDP per capita of 10% for Israelis and 46% for Palestinians. According to the Aix Group (2015: 69-94), the „cost of non-peace“ would comprise a variety of elements: raising defence-related expenditure twice (from 5,8% to 12,7%), direct costs of settlements, the costs of potential boycott, increased exposure to business cycles and, most of all, the loss (estimated by the group at 4,3%) of human capital resulting from the recruitment of conscripts in the Israeli Defence Forces. EU decision makers should take the conclusions of such research seriously, expand and substantiate them even further and include them in the justification of the European post-peace proposals. In the case of non-peace, up to 10 million Palestinians in the occupied Palestinian territory and in refugee camps will

17 Interview with a European diplomat in September 2016.

lose their dream of statehood, might decide to look for their future elsewhere and might become a new migration threat in the Middle East region.

- **disengage the SPP from current affairs**

Since the European package is conceived in 2013 as a framework to support the MEPP, the dilemma between short-term and long-term action has haunted it so far and will inevitably haunt its deployment, in two respects. First, the SPP, as a long-term vision linked to the end result, will need to be considered in parallel to EU policies targeted at the process – short-term perspective. What is at stake, therefore, is the compatibility of the EU's post-peace package, on the one hand, and the EU's policy on disengagement from the settlements, on the other. This policy will logically become unnecessary after the precise delineation of borders between the states of Israel and Palestine – hence, initiative Nr. 8 under objective 1 above. As regards short-term action, the only coherent approach to guide the EU seems to be to separate the post-conflict design from current EU policy. One could paraphrase Yitzhak Rabin's well-known quote¹⁸: *The EU's post-conflict package and the SPP must be developed and promoted as if there are no assaults on the two-state solution on the ground. Assaults on the two-state solution must be rebuffed, including by means of tangible EU policies aimed to consolidate peace parameters such as the Green Line, as if no post-peace package is being proposed.*

- **deploy so as to preserve leverage to the end**

The second aspect of potential tension between short-term and long-term action is related to the complexity of the Israeli-Palestinian conflict and the numerous contentious issues that need to be settled, which makes the phrase „the day after peace“ sound all too theoretical. The advent of peace is unlikely to happen in a day but rather in protracted transition periods involving the withdrawal of Israeli military personnel and settlers from the West Bank, the build up of Palestinian state institutions, the establishment of border control mechanisms and many other issues. *The challenge for the SPP is how to echelon its deployment in parallel to the implementation of different clauses of the Israeli-Palestinian final status agreement while at the same time preserving its leverage till the very end of the implementation process.* Designing measures suitable for gradual deployment in exchange for performance benchmarks by the two parties will not be easy. This is all the more difficult that the EU, as a multi-cephalous foreign policy actor, will need to display exemplary coordination both inside, between its Member States and its institutions, and outside, with the US, the Arab countries and other external stakeholders.

- **communication**

A last word on communication: After concerted EU efforts to fully develop the post-peace package, EU decision makers should choose the right moment for its public communication, when the Israeli society, as much as the Palestinian society, is engaged internally in a serious debate about conflict settlement (such as the debates in the 1990s or in connection to the Gaza withdrawal in 2005) and when the chance for external

¹⁸ Yitzhak Rabin, Israel's Prime Minister in 1974-77 and 1992-95 and a signatory of the Oslo peace accords, is quoted to have said: „We must fight terrorism as if there's no peace process and work to achieve peace as if there's no terror.“

proposals to tilt the balance in the direction of peace is greatest. EU communication should then unfold on two parallel tracks: (i) Direct contact should be sought with Israeli and Palestinian decision makers at highest level in order to enter into substantive talks about the EU's post-peace contribution. A symbolic gesture could be, for example, to announce in advance that the EU will invite the Israeli Prime Minister and the President of the Palestinian Authority to Brussels for such talks immediately after the launch of peace negotiations. (ii) A communication campaign should be prepared, aiming to reach out to key segments of both societies in order to acquaint them with the potential offered by the SPP. The help of „sponsors“ of the European package should be sought among Israeli and Palestinian politicians, business people, scientists and other eminent personalities. A special effort should be made to bring forward the human dimension of the package and its understanding and acceptance by both societies.

The EU's commitments to be undertaken in the context of an Israeli-Palestinian final status agreement will be significant and will have not only indisputable benefits but also some financial and material costs. This requires the respective analyses and – which is equally important – the development of a communication campaign addressed at European citizens.

CONCLUSION

Whereas increased interest in 2016 for the EU package is triggered by debates related to the French peace initiative, political and expert attention to the EU's potential role in a post-peace situation should be anything else but conjunctural. The European proposal, including the SPP, as outlined in 2013, have the potential of considerably enhancing the EU's role in the MEPP. This text is an attempt to demonstrate that, against all odds, it is possible and even desirable to develop an ambitious European post-peace contribution that is commensurate with the existential challenges faced by the two parties of the Israeli-Palestinian conflict, while building solidly on the competences and capacities of the EU and its Member States.

The general approach, the related structural vectors and the policy content suggested on the previous pages are, of course, far from perfect. They may be found too optimistic, too big and somewhat detached from the situation on the ground today. They will probably generate a lot of criticism. But that's exactly the author's intention – to trigger a debate about how a landmark EU initiative could and should look like. Designing it will be a very complex exercise, as is the conflict itself, so a debate about it is overdue – in academic and expert circles, among practitioners and decision makers. Such an exercise should rise to the height of the challenge and should encourage those involved to think big. Because, as the late Israeli President Shimon Peres has said, „looking back, the only mistake we made was not dreaming big enough.“

At the same time, dreaming big should be exercised while firmly standing on the ground. In the views of some, the two assumptions made at the start of this analysis are no longer valid, and the EU should act with integrity, in conformity with its humanitarian and democratic *raison d'être*, and develop policies aiming to ensure the respect of equal rights for all people between the Jordan River and the Mediterranean Sea, no matter if they live in one, two, three, ten or twenty states. If/when the EU is obliged to make

such a policy shift, the Special Privileged Partnership should only be seen, alas, as a preposterous 21st century sequel to John Milton's novel „Paradise Lost“.

Sources

ACAA protocol (2013): **Protocol to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, on the one part, and the State of Israel, on the other part, on conformity assessment and acceptance of industrial products**, *Official Journal of the EU*, L-1 of 4.1.2013, pp. 2-12.

Aix Group (2015): **The Economic Costs of the Conflict to Israel: The Burden and Potential Risks**, pp. 69-94 in: ARNON, Arie & Saeb BAMYA (eds.): **Economics and Politics of the Israeli-Palestinian Conflict**, The Aix Group, February 2015, available on: <http://aix-group.org/index.php/2015/10/22/economics-and-politics-in-the-israeli-palestinian-conflict/>

ASHTON, Catherine (2014-02-14): **Speech of HRVP C. Ashton at the UN Security Council**, 14th February 2014, available on: http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/170214_ca_un_en.htm

ASHTON, Catherine (2016-04-15): **Europe's First Chief Diplomat Reflects – an Interview with Catherine Ashton**, *Yale Journal of International Affairs*, 15th April 2016, interview by Josh Jacobs, available on: <http://yalejournal.org>

AVERBUKH, Lidia (2017): **Israel on the Road to the Orient? The Cultural and Political Rise of the Mizrahim**, SWP Comments Nr. 9, April 2017, available on: www.swp-berlin.org

Council of the EU (2000-01-24): **Conclusions of the General Affairs Council of the EU on the Middle East Peace Process**, 24th January 2000.

Council of the EU (2013-12-16): **Conclusions of the Foreign Affairs Council of the EU on the Middle East Peace Process**, 16th December 2013

Council of the EU (2014-05-12): **Conclusions of the Foreign Affairs Council of the EU on the Middle East Peace Process**, 12th May 2014

Council of the EU (2014-07-22): **Conclusions of the Foreign Affairs Council of the EU on the Middle East Peace Process**, 22nd July 2014

Council of the EU (2016-01-18): **Conclusions of the Foreign Affairs Council of the EU on the Middle East Peace Process**, 18th January 2016

Council of the EU (2016-06-20): **Conclusions of the Foreign Affairs Council of the EU on the Middle East Peace Process**, 20th June 2016

DURAO BARROSO, Jose-Manuel (2014a): **Israel Must Engage with, not Withdraw from, Peace**, „Haaretz“ *daily newspaper*, 8th June 2014, available on: www.haaretz.com.

DURAO BARROSO, Jose-Manuel (2014b): **Europe, Israel and the Future of the Middle East, speech at the 14th Annual Herzliya Security Conference**, 8th June 2014, available on the website of the EU Delegation in Israel: http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2014/20140608_2_en.htm

ERAN, Oded (2015): **Membership Minus and „Quasi Article 5“: The Real Association Mechanisms**, pp. 141-143 in: **The Shaping of Eastern Europe – Alternative Priorities and Outcomes**, conference papers, NATO Defence College Foundation, September 2015.

EU-Palestinian Action Plan (2013): **European Union – Palestinian Authority ENP Action Plan**, available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pa_enp_ap_final_en.pdf

European Council (1993-06-21/22): **Copenhagen European Council – presidency conclusions**, 21st-22nd June 1993.

European Council (1994-12-09/10): **Essen European Council – presidency conclusions**, 9th-10th December 1994.

European Council (2014-08-30): **Conclusions of the European Council on the Middle East Peace Process**, 30th August 2014

French MFA (2016): **Initiative pour la paix au Proche-Orient – communiqué conjoint**, Paris, 3 juin 2016, disponible sur le site web: www.diplomatie.gouv.fr.

G7 MFA communiqué (2017-04-10): **G7 Foreign Ministers' Meeting, Lucca, 10-11 April 2017 – Joint Communiqué**, available at: www.g7italy.it/en

GOLDENBERG, Ilan (2015): **Lessons from the 2013-2014 Israeli-Palestinian Final Status Negotiations**, Center for a New American Security / Voices from the Field Series, 2nd March 2015,

available at: www.cnas.org

GOLDENBERG, Ilan, Gadi SHAMNI, Nimrod NOVIK and Kris BAUMAN (2016): **Advancing the Dialogue: A Security System for the Two-State Solution**, CNAS Report, Center for a New American Security, 31st May 2016, available at: www.cnas.org

GOMEL, Giorgio (2016): **Europe and Israel: A Complex Relationship**, Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers Nr. 12/2016, May 2016.

GOREN, Nimrod (2015): **The Unknown Incentives for Israeli-Palestinian Peace**, *Haaretz daily newspaper*, 13th December 2015, available on: www.haaretz.com

GSTÖHL, Sieglinde (2016): **'Brexit' lessons from third countries' differentiated integration with the EU's internal market**, *College of Europe Policy Brief*, CEPOB Nr. 14/16, September 2016

HERZOG, Michael (2016): **Cracking the Israeli-Palestinian Security Challenge Is Possible, but It Requires Thinking outside the Box**, *Huffington Post*, 16 September 2016, available at: <http://www.huffingtonpost.co.uk/>

HOROVITZ, David (2014-07-13): **Netanyahu Finally Speaks His Mind**, *The Times of Israel*, 13th July 2014, available at: www.timesofisrael.com/netanyahu-finally-speaks-his-mind.

MAISONNAVE, Patrick (2014): **The EU's offer still stands, despite the Israeli government's resounding silence**, *Haaretz daily newspaper*, 3rd January 2014, available at: www.haaretz.com.

MARTINS, Bruno Oliveira (2016): **Interpreting EU-Israel Relations: A Contextual analysis of the EU's Special Privileged Partnership Proposal**, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29, No. 1, pp. 151-170

MILLER, Benjamin (2016): **Explaining the Warm Peace in Europe versus the Shifts Between Hot War and Cold Peace in the Middle East**, chapter 1 in: LUTMAR, Carmela and Benjamin MILLER: **Regional Peacemaking and Conflict Management – a Comparative Approach**, Routledge, Oxford / New York, 2016.

Mitvim Institute (2016a): **How to Make the Arab Peace Initiative a More Effective Incentive for Peace? Summary of a policy-planning workshop of the Mitvim Institute, the API Regional Network and the Friedrich Ebert Stiftung**, „Mitvim“ The Israeli Institute for Regional Foreign Policies, Herzliya, 11 February 2016.

Mitvim Institute (2016b): **A Special Privileged Partnership with the EU as an Incentive for Israeli-Palestinian Peace. Summary of a policy-planning workshop**, „Mitvim“ The Israeli Institute for Regional Foreign Policies, June 2016.

MOGHERINI, Federica (2016-06-22): **Remarks by High Representative / Vice-President Federica Mogherini at the press point with Palestinian President Mahmoud Abbas**, Brussels, 22nd June 2016, available at: www.eeas.europa.eu.

MOGHERINI, Federica (2016-07-06): **Speech of Federica Mogherini, Vice-President of the Commission/ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, in the European Parliament debate „New initiatives related to the Middle East Peace Process“**, Strasbourg, 6th July 2017, available at: www.europarl.europa.eu.

MOGHERINI, Federica (2016-11-11): **Letter of support from HRVP Mogherini for the Joint History Project of the CDRSEE**, available at: <http://www.cdrsee.org/news/support-joint-history-project-high-representative-vice-president-european-commission>.

NIKOLOV, Krassimir (1996): **Political Dialogue in the Europe Agreements and Beyond**, pp. 52-74 in: NIKOLOV, Krassimir (ed.): **Bulgaria in an Integrated Europe – edition 1996-1997**, Centre for European Studies – Sofia, 1998, 168 p.

NIKOLOV, Krassimir (2004): **Two Dilemmas between Brussels and Moscow**, pp. 51-68 in: NIKOLOV, Krassimir (ed.): **More than a Dwarf? Forne Essays on Europe's Foreign Policy, Security and Defence**, BECSA, Sofia, December 2004, ISBN 954-9543-05-6.

NIKOLOV, Krassimir (2014): **Ashton's Second Hat: The EU Funding Guidelines on Israel as a Post-Lisbon Instrument of European Foreign Policy Making**, „Diplomacy“ journal, Bulgarian Diplomatic Institute, vol. 11 / January-June 2014, pp. 167-188., available at: <http://bdi.mfa.government.bg>

Regional Convention (2013): **Regional Convention on Pan-Euro-Mediterranean preferential rules of origin**, *Official Journal of the EU*, L-54 of 26.2.2013, pp. 4-163.

ROSS ANTHONY, C. et al (2015): **The Costs of the Israeli-Palestinian Conflict**, Rand Corporation, xvii+243 pages, available at: www.rand.org

TRUMP, Donald & Benjamin NETANYAHU (2017-02-15): **Remarks by President Trump and Prime Minister Netanyahu of Israel in Joint Press Conference**, available on the web site of the White House at:

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/15/remarks-president-trump-and-prime-minister-netanyahu-israel-joint-press>

WHITMAN, Ariel (2016-08-30): **Ex Mossad Chief: Israel's Biggest Threat Is Potential Civil war, not Iran**, *The Jerusalem Post*, 30th August 2016, available at: www.jpost.com

ACKNOWLEDGEMENTS

The author extends thanks to P. Vimont, L. Gabrici and A. Reinicke for the inspiration to work on the Special Privileged Partnership, as well as to several colleagues in professional and academic circles in Europe and the Middle East for valuable joint brainstorming and useful comments on the drafts of this article. The responsibility for all deficiencies of this text rests with the author.

ANNEX 1

Excerpts from conclusions on the MEPP of the European Council and the EU's Foreign Affairs Council (FAC) adopted in 2013-2016, which concern the post-conflict European package and the SPP

FAC conclusions, 16th December 2013:

Point 4: Recalling its Foreign Affairs Council Conclusions of June and December 2009, the European Union reiterates its readiness to contribute substantially to post-conflict arrangements for ensuring the sustainability of a peace agreement. The Council will work on concrete proposals, including by building on previous work undertaken on EU contributions to Palestinian state-building, regional issues, refugees, security and Jerusalem.

Point 5: The EU will provide an unprecedented package of European political, economic and security support to both parties in the context of a final status agreement. In the event of a final peace agreement the European Union will offer Israel and the future state of Palestine a Special Privileged Partnership including increased access to the European markets, closer cultural and scientific links, facilitation of trade and investments as well as promotion of business to business relations. Enhanced political dialogue and security cooperation will also be offered to both states.

FAC conclusions, 12th May 2014:

Point 2: A negotiated two-state solution remains the best way to resolve the conflict once and for all. The EU regrets that despite US efforts, greater progress has not been made by the parties to date in the talks. The EU urges the parties to use the coming weeks to find the common ground and political strength needed to resume this process and to make the necessary bold decisions. The EU remains determined to do all it can to support that goal, including through the offer of a Special Privileged Partnership, which will ensure unprecedented economic, political and security support for both parties in the event of a final status agreement.

FAC conclusions, 22nd July 2014:

Point 10: The EU will do all it can to support the achievement of a lasting and just solution to the conflict. In this regard, the EU reiterates its offer to both parties of a package of European political, economic and security support and of a Special Privileged Partnership with the EU in the event of a final peace agreement. The EU is convinced that this support and partnership, by anchoring both the State of Israel and a future State of Palestine in an ever closer relationship with Europe, will provide a strategic framework for their stable, secure and prosperous development.

European Council conclusions, 30th August 2014:

Point 20: The European Council reiterates the readiness of the European Union to contribute to a comprehensive and sustainable solution enhancing the security, welfare and prosperity of Palestinians and Israelis alike.

FAC conclusions, 18th January 2016:

Point 11: The EU reiterates its offer to both parties of a package of European political, economic and security support and of a Special Privileged Partnership with the EU, which offers substantial benefits to both parties, in the event of a final peace agreement. The EU underlines that the future development of the relations between the EU and both the Israeli and Palestinian partners will also depend on their engagement towards a lasting peace based on a two-state solution.

FAC conclusions, 20th June 2016:

Point 3: The EU is determined, alongside other international and regional partners, to bring a concrete and substantial contribution to a global set of incentives for the parties to make peace with a view to an international conference planned to be held before the end of the year. To that end, the Council invites the Commission and the EEAS to present proposals, including on economic incentives, without delay. The Council also reaffirms the European proposal, as endorsed in the Council Conclusions of December 2013, of an unprecedented package of political, economic and security support to be offered to and developed with both parties in the context of a final status agreement.

Sources: Council of the EU (2013-12-16; 2014-05-12; 2014-07-22; 2016-01-18 and 2016-06-20), European Council (2014-08-30).

ANNEX 2

**Framework for a structured multilateral relationship between the EU
and the Associated Countries of Central and Eastern Europe (ACCEEs)
(non-exhaustive list)**

Meetings of the Heads of State or Government of the ACCEEs (i) with the Presidents of the European Council and the European Commission (ad hoc or annually), (ii) with the European Council (annually);

Meetings between the parliaments of the ACCEEs with the European Parliament;
 Meetings of the Ministers of the ACCEEs with the EU Council in the following formations: Foreign Affairs / General Affairs (6 months + ad hoc), Justice (6 months), Interior (6 months), Internal Market, Economic and Finance, Agriculture, Transport, Telecommunications, Research and Development, Environment, Culture, Education, Energy (all of these – annually);

Meetings of the Political Directors of the ACCEEs with the EU Political Committee (6 months);

Meetings of the Heads of Missions to the EU of the ACCEEs (i) with COREPER in order to prepare the meetings of the Ministers of the ACCEEs with the EU Foreign Affairs / General Affairs Council (6 months) and (ii) with the EU Troika – in advance of important meetings in the UN, OSCE and other fora;

Briefings for the Heads of Missions to the EU of the ACCEEs – after each European Council;

Briefings at expert level for the Missions to the EU of the ACCEEs – after each EU Foreign Affairs / General Affairs Council;

Meetings at expert level of the ACCEEs with the EU Troika – Council Working Groups on security, terrorism and human rights (6 months);

The ACCEEs are invited to align themselves to EU statements, to back demarches or to be involved in joint actions.

Source: Nikolov 1996.

ANNEX 3

EU-Russia political dialogue formats

EU-Russia summits 2 times a year – President of the Russian Federation plus the Presidents of the European Council and the European Commission (32 summits have been held since the entry into force of the EU-Russia Partnership and Cooperation Agreement in 1997. The latest is held in Brussels on 28 January 2014.);

EU-Russia Government-to-Commission meetings (held in April 2004 in Moscow, December 2005 in Brussels, February 2009 in Moscow, February 2011 in Brussels and March 2013 in Moscow);

Joint EU-Russia Parliamentary Committee – composed of members of the European Parliament and the Russian parliament / the Federation Council (upper chamber) and the State Duma (lower chamber);

EU-Russia Permanent Partnership Council – at ministerial level (the respective Russian minister plus the respective EU ministers holding the current and the next rotating presidency of the EU Council and the respective European Commissioner), held in different formations (Ministers of Foreign Affairs / MFA, of the Interior, Justice, Energy, Transport, Agriculture, Environment, Culture, Science and Education);

Meetings of Russia's MFA plus HRVP and 28 EU Foreign Ministers;

Meetings of Political Directors (Russian MFA and the EEAS);

Meetings of Russia's Permanent Representative to the EU and the Chairman of the EU's Political and Security Committee (monthly);

Consultations at expert level between representatives of the Russian MFA and the chair persons of EU Council working groups (either the rotating presidency of the EU Council or the EEAS), in the fields of: EU enlargement (COELA), Western Balkans (COWEB), human rights (COHOM), armaments (COARM), non-proliferation and disarmament (CODUN/CONOP), Council of Europe and the OSCE (COSCE), fight against terrorism (COTER), Eastern Europe and Central Asia (COEST), Middle East, North Africa and the Gulf (COMAG/COMEM/COMEP/MAMA), UN (CONUN), Asia and the Pacific (COASI), Latin America (COLAT).

Source: website of Russia's Mission to the EU (<https://russiaeu.ru/ru/politicheskii-dialog>)

Krassimir Y. Nikolov joined the Directorate-General for External Relations of the European Commission in Brussels in January 2010 and was later transferred to the newly-created European External Action Service (EEAS). In early 2017, he started working as Deputy Head of Division „Migration and Human Security“ in the EEAS after serving as Deputy Head of Division „Middle East 2“ (2016-2017). Previously, he had been responsible for EU-Russia political relations (2014-2016) and for EU-Israel bilateral relations (2010-2014). Before becoming EU official, he had taken part in developing Bulgarian foreign policy on several EU-related projects by working with ministers from different governments (the EU-Bulgaria Association Agreement with Ilko Eskenazi in 1993-1994, the European Convention and communicating Bulgaria's EU accession with Meglena Kuneva in 2000-2003, the Black Sea synergy with Ivaylo Kalfin in 2006-2008), and was member of the presidential advisory council on Euro-Atlantic integration (2001-2006). In parallel, he taught EU integration courses in universities in Bulgaria, Greece, Belgium, France, Russia and Norway, wrote over 80 refereed publications and served as Secretary General of the Bulgarian European Community Studies Association / BECSA (1993-2009).

What a world! What kind of Europe?

Atanas Budev

The development of a country or of a union of countries is functional to its historic narrative, to the intellectual and strategic capabilities for the narrative's comprehensive assessment and to the interaction with surrounding international environment. Following the same logic, the plans for reforming the European Union would have to be elaborated on the basis of a profound and critical evaluation of the Union's experience hitherto and of a thorough consideration of external international conditions. This most elementary starting point is formally accepted by everyone, but in practice is often underestimated or rushed through.

In the European Commission's White Paper, made public on 1st of March 2017, such assessments occupy a very modest place. The most probable explanation of this fact is the Commission's well-intended approach not to put any framework to the coming debate.

The Rome Declaration of the EU heads of state and government /25.03.2017/ compliments in some sense the White Paper since it has presented no scenarios but desired characteristics of the European project's further development: „In the 10 years to come we want a Union that is safe and secure, prosperous, competitive, sustainable and socially responsible, and with the will and capacity of playing a key role in the world and of shaping globalization...“ At the same time the affirmation in the Declaration that „We will act together, at different paces and intensity where necessary, while moving in the same direction...“ has been interpreted by some analysts as an already made choice in favor of Scenario #3 of the White Paper /“Those who want more do more“/, connecting it with the old thesis of „Europe of two or more speeds“. In my view, the Rome Declaration contains concepts and intentions that do not make this choice definitive. At the end of the day a result-giving participation in the European debate would have to establish a „warm“ connection between the explanation of the actual European systemic crisis and the desired development of the European project. In other words, the question of what kind of Union we desire should be complemented with another question: what kind of Union is possible to achieve in this time framework and with what further perspective?

Other analysts assess the EU experience standing on the positions of utilitarianism and sticking to its thesis that the Union is developing in response to the Europeans' needs and when it stops doing that it befalls in crisis. There are, however, different needs in European integration that should be constantly specified and balanced, and for carrying out this function you need a lot of bureaucracy. The truth is that the European Union has often fallen in crises because of the combined effect of utilitarianism and bureaucracy. In my opinion, what is unacceptable of this approach is its opposition /not open, of course/ to strategic visions and decisions.

1. Global and international environment /What a world!/ /

The most important international relations' characteristic in the last three decades is the continuous influence on their development exercised by the **accelerated economic globalization**. With this tendency in one way or another, to one extent or to another, are related the technological revolution, the regional integration processes, the end of the Cold War, the Islamist terrorism, the mass migration, the ecological and other global problems.

The economic globalization is a market phenomenon and its adepts pretend that as such it ensures the best allocation of global resources. They have been affirming that maximum financial, economic and trade liberalization plus minimum participation of the sovereign states will secure the best development of mankind. These „visions“ have been **converted consecutively in dominant ideology – neoliberalism, which rushed into world politics**. I use the term „neoliberalism“ conscientiously in order to distinguish it from historic liberalism and its undoubted achievements. The neoliberalism has exceeded traditional liberal democratic values and has embarked on political missions of disseminating /sometimes – imposing/ democracy in the world, neglecting or even ignoring regional, national, cultural, religious and other peculiarities. Truly, the developed countries with liberal democratic political systems supported substantially the wide wave of democratization, which have emerged after the falling down of communism in Europe, and this should not be forgotten or undervalued. In the same vein, it should not be denied that this solidarity in many cases has been accompanied by the fast spreading of neoliberal ideological doctrine.

Societies, states and national economies have their unique trajectories of development and different capabilities for participating profitably in globalization – a fact of substantial importance for „good“ or „bad“ allocation of resources, which, together with the profit cult, have logically caused the emergence of „winners“ and „losers“ in globalization. With the time the „winners“ have been winning more and more, declining at the same time resolutely in numbers, while the „losers“ have been losing all the time but rapidly growing in numbers. All of this has been happening inside the states and among them, provoking ever more discontent and violence. It is an interesting fact that the countries which gave birth to neoliberalism /UK and USA/ have been the first to express democratically their reservations: UK – with Brexit, and US – with the election of Donald Trump. In other developed countries the reaction to neoliberal excesses has turned into growing electoral influence of rightist nationalistic political forces. Meanwhile the discontent has been indeed a very soft term of what has been occurring in most developing nations. There have been, of course, some successful cases which will be explained later.

The influence of the mentioned tendencies and events on the development of international relations is enormous. **Firstly**, the efforts for a more integral globalization, encompassing it to meet the interests of the whole international community, are ceding space to force-led geopolitical manifestations. Concepts like „zones of influence“, „exceptional responsibility“, „preventive wars“ and others have re-emerged and have not been late in being implemented. Not everything has been negative in world's politics, of course. The term „multilateralism“ has been rife in speeches and discourses and has formed part of important international documents. In reality, however, the concept which adequately expresses equality of rights and equal respect for sovereign states is not the

political principle of „multilateralism“, but the legal principle of sovereign equality. One example to illustrate the difference between the two is the way in which the UN authorized military intervention in Libya to be carried out and its consequences: was it an expression of „multilateralism“, or not? A rhetoric question. It is clear that multilateral does not always mean legal. **Secondly**, the geopolitical manifestations and shifts have led to very strained relations between the West and Russia, while the latter`s ever closer cooperation with China is pushing the world to a more extensive geopolitical contest. The aspirations to a constructive and balanced multi-polarity are facing ever more difficulties and, it seems, are losing their transformative power. **Thirdly**, the neoliberal theories and practices have slowed down and at times have almost blocked the progress of international public law / the need to actualize and develop state relations in times of accelerated globalization/, deviating the efforts to the priorities of the financial capital and transnational corporations. The reason to neglect /or suppress/ state relations as a factor in globalization is simple – otherwise the sustaining and ordering role of the sovereign equality principle finally would have to be accepted. For neoliberals there is no more frightful enemy than this principle. The thesis that accepting such a role of the sovereign equality principle would slow down globalization may be true, but it is much better to slow down globalization than deviate it towards partial egoistic interests or chaos. **Fourthly**, neoliberalism favored a process of drawing apart finances from real economy and contributed to the breaking out of the world financial and economic crisis /2008-2009/, which on its part has had very serious implications for international relations, particularly harmful in Europe. **Finally**, globalization seems to be losing ground as major orientation factor in international relations, but it would be a mistake to conclude that globalization is losing that significance definitely /in perspective/ and above all – it would be a mistake if we leave in oblivion elaborated integral approaches to this phenomenon.

In social sciences it is not accepted to speak in conditional mood and if I am putting forward the question – would it have been possible for the globalization processes to go another way? – is because I believe that **the alternative is still feasible**. And the alternative is in shaping and guiding globalization in a way creating opportunities for all countries and social groups. This could be realized with adequate efforts to develop auto-regulating and not exclusive system of international relations on the basis of ever more implementing of the sovereign equality principle. Even when and where integration logic presupposes acceptable and voluntary forms of limitation of territorial sovereignty, it should not affect the legal equality of states and should not undermine the weight of sovereign decisions. The experience almost empirically has demonstrated that **successful in globalization countries have been applying policies of binding their unique trajectories of development /not only their economies` comparative advantages/ with the opportunities created by the same globalization**. They have been taking into account mainstream world politics but never have blindly obeyed it. That is something very different from neoliberal approaches. To carry out successfully this kind of policies you need political perspicacity, real sovereign decisions, firmness and flexibility to defend them. And readiness to acknowledge the right to the same approach of other sovereign states, of course. No one is bigger than the sovereign decision!

The conclusion concerns all sovereign states. But the positions of some of them have global influence and important consequences when changed. **What sign, for example,**

is the election of Donald Trump as US president with his introvert and almost anti-globalization in form program? Aside from flocking criticism I think there is a positive and constructive reading of this choice of the American citizens. In my view, the essential part of the program are not the unilateral decisions to limit free trade, neither the anti-immigration attitudes /both of them problematic/, but the possibility to heal financial capital-real economy relation, strengthen statehood and security of citizens, promote social integrity and /for the rest of the world/ deideologize to the possible extent international relations. If the US are consistent and consecutive in these directions, in the much longer run they will improve substantially their positions in globalization processes. I do not affirm that this is an explicit objective of Trump`s program, but if put in practice there could be such or similar outcome.

Due to the exceptional weight of the US in international life and world economy, the globalization would be probably slowed down, which is not necessarily something bad if it becomes more integral in the future. At the same time, the other countries and regions need no less than the US a new reasoning in globalization, accentuating on their integral development and improving in perspective their global positions. I think **a new international competition is under way – the competition between integral developments of states and integration schemes**. This type of competitiveness would be ever more valued in the future. And something **very important – facing the new American priorities, the rest of the world should pay very serious attention to the sovereign equality principle and to the democratization of international relations**. Going back to geopolitics, it is not anti-globalization per se and in principle, neither are the sovereignty, the sovereign equality and the sovereign decisions but in a different by essence and constructiveness globalization.

Explaining everything with globalization would be not only an old-fashioned way of thinking but also a wrong one. We should consider such almost autonomous factors / though connected to globalization/ as the shift of the center of world economic growth and development to the Pacific region; the process of the rising of China, but also / although not so fast/ – of India and Russia as global players; the other states` realizing of the necessity to democratize and strengthen the role of international community for defending their interests; the stirring of the Islamic world and others. Nevertheless, it is the globalization processes with their high and low tides that are still the major global background of international relations. This should be taken into account by the European Union when considering and building up the strategic vision for its future development.

The European integration has suffered a good part of the neoliberal ailments, including the underestimation /and sometimes – suppression/ of sovereign countries` weight and equality in favor of ambiguous economic-priority ideas and bureaucratic methods of federalist integration. Of course, the problem stands quite differently in the EU than its general manifestation in the world, the Union having for example still the most advanced social protection systems. Unfortunately, the problem exists and the intentions of some politicians to consider it properly in their time have been officially criticized and even sometimes qualified as „politically incorrect“.

Looking for its place in the „transformation of the world“, the EU decided that with its democratic example and values-based states` rapprochement, powerful economy, considerable assistance for development and constructive participation in concrete conflict-solving cases, it will assume an important and unique role in world affairs – the

so called „soft power“. The truth is that the Union did many positive things with its „soft power“ and received international recognition for that. **But fascinated in this line and without proper efforts to consolidate it with the development of auto-sustaining and not exclusive system of international relations, Europe has fallen in the trap of wishful thinking and has missed or neglected the evolution of the world towards more direct and crude manifestations of Realpolitik.** And when in the first decade of the new century it has become clear that neither the globalization is a linear process, nor the liberal democracy is immediately acceptable to many countries and peoples for their distinct from the West historic narrative and national peculiarities, the EU should have liberated itself from unnecessary and harmful neoliberal ideologemas and political delusions. This has not occurred or, at least, has not occurred to the adequate to the changing realities extent.

Europe`s geopolitical decline has started somewhere between the two world wars, has deepened after the Second World War and even more with the decolonization process and after the Suez crisis /1956/. This tendency has had its influence on starting with the European integration project /1957/. Many books and thousands of pages have been dedicated to explain Europe`s general geopolitical decay /with the exception of Europe`s relative and temporal geopolitical rising – with the European Union – in the end of the last century/, but this is not a theme of the present text. It is, however, important to explore the causes for the revived declining process of Europe`s geopolitical weight after the world financial and economic crisis /2008-2009/.

The continuing decay of Europe`s geopolitical positions in the post crisis period in my view is due to **four major factors /causes/**. **The first** is the basic vision and connected policies that the economic integration will inevitably and almost automatically lead to an appropriate and developed political union, which turned out to be unfounded. An incomplete and mosaic political union which is following events, overcoming befallen crises, cannot be a global player. **The second** stems from the already mentioned wishful thinking and underestimation of Realpolitik. Today, developing the best elements of its „soft power“, binding it more tightly to the democratization of the international community of states, the EU should be ready to face all kinds of eventualities /a necessary condition for global role/ and combine „soft“ with „hard“ power, creating common European armed forces, justice system and capabilities to defend reliably its external borders. **The third** reason consists in the insufficiently developed and incomplete basis for the EU`s pretensions for moral leadership in the world. This aspiration has its strong pro arguments and should continue to be one of its major directions for the efforts to strengthen Europe`s geopolitical positions. Indeed, the EU is strong with its values and empathy for global concerns, but in addition to that it needs to develop its legal and value system towards an ever greater implementation of sovereign equality principle. The declarations in support to a multi-polar world are not enough, because they do not cover the whole complexity of contemporary international relations. The EU should more actively defend sovereign equality principle adopting it as no less important priority than human rights or the rule of law. In this way the Union will have the majority of sovereign states on its part as geopolitical friends and will have better arguments to pretend moral leadership. And **the last but not least /fourth reason/**: the EU has been the most affected part of the world by the Great Recession. Now the need is to recover positions, completing the Economic and Monetary Union, strengthening internal cohesion and pushing forward European integration, starting with

the creation of a new political union. In conclusion of this part of the paper it is worth remembering that Europe's further geopolitical decay would more directly than in the past turn out in worsening social and economic performance of all Member States with the respective negative consequences for all European citizens.

2. The future of the European Union /What kind of Europe?/

The EU is suffering a systemic crisis. It is much more than a mechanic sum of different crises /economic and debt crisis, refugee and immigration crisis, cohesion and convergence crisis, weaknesses in internal security, defense and geopolitics/. They all are **manifestations of the European systemic crisis which has deeper roots: all of them – man-made**. Without any exhaustiveness pretensions I would group them in **three major groups** /the coincidence of some of them with the causes for Europe's geopolitical decline only confirms the connection between these two phenomena/: the negative consequences of the still influential neoliberal thinking and its inertia; problems of legitimacy deficit; and fear of the political elites from direct steps to build up a new, stronger, more cohesive, more democratic and not exclusive political union, able to steer strategically the integration processes.

There is no need to repeat the **neoliberal character of the Union's governance root problems**. Referring to European integration, the American economist Dani Rodrik points out: „If European democracies are to regain their health, economic and political integration cannot remain out of sync. Either political integration catches up with economic integration or economic integration needs to be scaled back. As long as this decision is evaded, the EU will remain dysfunctional.“ Following the same logic, he describes European integration after Maastricht as „hyper-globalization on a European scale“. /Dani Rodrik, *social-europe.eu*, 23.03.2017/

The thesis of political integration's lagging behind corresponds with European divergence problems as well as with different kinds of blame play, emerging from time to time out of disarranged priorities between state relations and values. Formally it's exactly the Maastricht Treaty that put in motion the European Union and the idea of a common European currency, starting a process of accelerated federalization. The problem is that the Member States, being trapped in neoliberal illusions, adopted this new European mainstream politics enthusiastically, without deepening in details, and what is worse – without really being ready to institutionalize euro introduction or at least simply abide strictly by the Stability and Growth Pact. The „sobering up“ effect of the world financial and economic crisis /2008-2009/ has opened in principle the possibility for Member States to agree on a new, much more advanced and efficient political union. The European politics should definitely overcome neoliberal inertia, which is constantly feeding the systemic character of the European crisis.

The problems with legitimacy in the EU are not new, though the reactions of the Union to the world crisis have created additional complications. According to the White Paper, a third of the European citizens trust the EU today when about half of them did so ten years ago. Among the major factors contributing to this trust collapse are the lack of expected delivery and the legitimacy problems. The most important legitimacy deficit issues are the deficit of democratic accountability of the European Commission and the

still limited authority of the European Parliament; the same assertion but in much more categorical form for the powers of the Eurogroup in the euro zone and from there – in the whole Union; the same lack of democratic accountability and supervision for the created in response to the crisis Treaty on Coordination, Stability and Governance, European Mechanism for Stability, structures and functions of the banking union and fiscal compact. Many analysts define this mobile mix of intergovernmentalism and supranationalism as unstable state of affairs and propose strengthening mechanisms of accountability and supervision /or introducing new ones/ through „multilevel parliamentarism“, securing bigger competences and more efficient interaction between the European and national parliaments. Others, led by the old critic of the „executive federalism“ of the European Council, J. Habermas, insist on changing the governance patterns or elaborating new ones, to permit the creation of „transnational will“. Influential analysts and politicians, for example the new French president Emmanuel Macron or the German Finance minister Wolfgang Schauble, propose a further detachment of the euro zone, which would complicate considerably the problems of legitimacy in the Union. The „different pace and intensity of integration“, officially adopted in the Rome Declaration, make necessary the creation of new legal innovations to guarantee the equality of all EU Member States. Others think that it would be better to continue to see in the euro zone a kind of EU avant-garde in integration processes /as it is envisaged in the Treaties/, which hitherto has been kept inside the common institutional and legislative framework of the Union under the form of enhanced cooperation.

An important challenge to democratic legitimacy is securing guarantees for better correspondence between legal equality and factual cooperation of Member States. The consensus principle is not enough since it is reduced practically to veto power. But you cannot steer European integration only with the possibility of blocking decisions, besides the fact of its rare recurrence because it would most probably turn against the country that has used it. As a matter of fact the possibility for enhanced cooperation and some voting schemes have been adopted to circumvent this eventuality. The consensus is not an efficient tool for overcoming legitimacy deficit even in the euro zone, as it has been proven in cases like the Greek crisis and the debate about the preferred economic strategy to exit the crisis. Despite that decisions have been taken, this cannot hide the persistence of the problem. The legal equality of Member States needs positive guarantees, including moral ones.

There is another issue related to legitimacy and fairness in the European project – **convergence in conditions of differentiated integration**. We face an essential question: is really convergence an irreversible and inseparable element of this project, or we would again fall back to the „trickle-down“ mechanism? With this question we are entering now the field of not only economic and financial, but also political and ethical „moral hazard“ with fundamental importance for EU cohesion. It has been shown earlier that convergence is part of the efforts to raise EU’s geopolitical weight. But the convergence and the cohesion are above all an economic expedience – their stopping or pushing back would make more difficult or could even block the European integration. The effect of „divergence“ could be compared with the negative economic impact of poverty and fast growing social contrasts within a country, which has already been proven in theory and in practice. On the other side, convergence should not limit the development of Member States with competitive

economies – this will also impact negatively on integration efficiency and in addition to that is not fair. It is obvious that reaching optimal balances and compromises in this field will substantially help the efforts to overcome the European systemic crisis.

The positions and arguments, expressed so far in the text, support the thesis of the necessity to build up a new political union. It is difficult to imagine that this could be done without changes in the European Treaties, although some analysts and politicians compare them to opening of „Pandora`s box“.

Finally, **the third group of roots /causes/ of the European systemic crisis is, in my opinion, the fear to address directly the issue of building up a new European political union, or in other words – the visionary deficit.** This comprehensive strategic task needs strategic vision, political will and maximum mobilization of pro-European political forces and active civil society. It seems that it is also a question of timing. The White Paper and the Rome Declaration refer to a ten-year period, which is enough time to take and implement decisions on the basis of the existing Treaties, but it is far from enough to elaborate, agree upon, and ratify a new treaty or introduce changes into the actual Treaties. Most probably, it would be necessary to move forward in both directions, putting the emphasis on their compatibility.

Why do I speak about fears? It is because year after year we have been discussing Europe`s future, fixing our eyes on electoral processes and results in one Member State or another. And we stay in one place. The fear of the traditional pro-European parties from the rightist populist political forces has already turned into a hampering the European integration factor. It is not that such fears are groundless while it is only natural to follow internal political processes in Member States, **but I am convinced that the intellectual impotence and lack of capabilities to raise the attractiveness and impulse further the European integration is a much bigger problem.** If these weaknesses persist, the pro-European ideas and inclinations will look for new political driving forces as it has already happened in France. This is normal and not a motive to worry about. The risk, however, consists in the possibility of division of pro-European forces between traditional and new ones and their opposing each other on egoistic and careerist ground. This risk should not be underestimated! In general, we can meet the challenges before EU`s renovation and achieve a well-functioning political union if we stimulate further integration with intellectual force and profundity, with political strife, not with fear.

So, what European Union?

Facing a systemic crisis and considering the tendencies in world economy and international relations, the European Union needs a deep and well-thought reform where the building up of a new political union, capable of integration strategic steering has central place.

Since the very beginning of the European project, discussions about its political basis have always been on the agenda – mainly about states` integration: building a new common basic state structure /the federalist view/ or strengthening horizontal political ties in some kind of confederative formation. What has been happening in practice is a hybrid *sui generis* project, combining both federative and confederative features with potential and real accumulation of tension between them. Since Maastricht up to

the world crisis /2008-2009/ the course of federalization clearly has dominated while after the crisis confederative approaches have had a relative revival. **But things have been complicated and have by far breached the framework of this dichotomy.** The European integration may have many deficiencies the removal of which is obligatory, but it cannot, or more precisely – it should not, go definitely out of 60-years of course *sui generis*. In other words, there should be continuity even if it is limited to evading the most destructive part of the renovation.

The most important peculiarity of the European integration project is the functional and to some extent – structural **setting apart of the euro zone** – a process, strengthened by the measures, realized in recent years, to complete the Economic and Monetary Union. The Rome Declaration officially introduced the differentiated integration /„together, with different pace and intensity, when necessary, and in the same direction“/ and thus has given a new impetus to the process. In my opinion, when unfolding and institutionalizing this formula, we should **develop adequate guarantees for the Union's unity and integrity.** I do not mean limiting „those who want more and do more“, but common rules that ensure the unity of purpose and one sole direction of differentiated integration. Having in mind all this, I think that **the first necessary characteristic of the new political union is its all-European Union format.**

Another important strategic task, which also relates to the euro area, is perfecting the guarantees for the legal equality between Member States in and outside the euro zone. In this respect we should also fix the scope and competences of the new political union common rules. So, I consider as **the second necessary characteristic of this union the presence of such common rules and mechanisms, guaranteeing better the legal equality of all EU Member States.** The open character of the euro zone and certain forms of access to information are a very good but not sufficient guarantee in this respect. I would propose as additional guarantee to introduce in the new common rules a special status for the European Commission in the euro zone as a representative and defender of the interests of the EU Member States that are not part of the zone. This special status should include the right to vote and accountability of the Commission on the issue to the European Parliament.

The third necessary characteristic feature of the new political union would be its leading role in European integration, including the process of completing the Economic and Monetary Union. This is the way to evade repetition of financial and economic determinism, but what is more important – to guarantee the development of the European project on renovated legitimate basis and political sustainability. In this sense I would not accept the White Paper's thesis that „form will follow function“, which is problematic from the point of view of democratic legitimacy and the strategic character of the reforms.

These three necessary features of the new political union are fundamental for the European unity and integration. They do not predetermine the type of further state integration, neither the relation between continuity and renovation, but they are reliable guarantees for the unity and strategic sustainability of the European Union in conditions of differentiated integration. The latter is not an objective per se – it should contribute to the gradual solving of the basic structural problems of integration. One such problem is the combination between **convergence and different speeds,** where a creative balance would have to be found out and established.

Some economists and politicians, including the new French president, support the thesis that without a financial transfer union in the euro zone, it would be impossible to address its actual problems or to carry out successfully the completion of the Economic and Monetary Union. This issue has an important time aspect – when is the transfer union to be introduced, at the beginning of the reforms or at their final phase? It seems that the second option is more viable. So, if we want to preserve the convergence we must think about alternative ways – for example, **additional promotion of private direct investments /not just free flow of capital!/ between Member States** and through development of **capital markets union**. Such forms of joint promotion and deepening of European integration could offer acceptable combinations between convergence and differentiation. They are result-oriented and less risky. In all cases however the balance between differentiated integration and convergence should be a priority issue of the new political union.

The Rome Declaration confirms the importance of the **principle of subsidiarity**, which in the past has frequently been applied ad hoc or only in a declarative form. The implementation of this principle should be much more legally concreted and fixed as an indivisible part of the new political union. **Sergio Fabbrini argues: „The future of Europe lies in creating a sovereign /in some policies/ union of sovereign /in other policies/ states.“** /socialeurope/eu, 16.03.2017/. I agree.

In conclusion, using the White Paper`s scenarios, I would prefer a flexible combination between elements of Scenario #3 /“those who want more, do more“/ and Scenario #4 /“doing less more efficiently“, and going in substance to realistic elements of Scenario #5 /“doing much more together“/.

The major emphasis therefore would have to be put on the materialization of the real possibilities for moving forward European integration in the ensuing 10-year period and on its compatibility with the strategic ends for a much longer period, assuming the priority task of working out a new political union. Overcoming neoliberal inertia, enhancing legitimacy, maintaining European values, and in constant direct contact with world criteria of efficiency, creativeness and fairness, this new European /political/ union would be able to steer integration processes in the interests of all and each member of the European Union.

The expressed ideas and opinions are totally personal and do not engage any official institution.

Atanas Budev graduated from the Moscow State Institute of International Relations in 1981. He has worked in the Ministry of Foreign Affairs of Bulgaria since 1981 and has served in the diplomatic missions of the Republic of Bulgaria in Mexico, Peru and Spain. Atanas Budev was Ambassador of the Republic of Bulgaria in Argentina, Uruguay and Paraguay in the period 2000-2006 and was awarded the highest decoration in Argentina, The Order of the Liberator General San Martin Grand Cross with Collar, for his contribution to the development of the Bulgarian-Argentinean relations. He was Charge D'Affaires of the Republic of Bulgaria in Zimbabwe in the period 2007-2010. He was foreign policy adviser of the President of Bulgaria in 1998-2000. Atanas Budev is author of several books on international relations published in Bulgarian, English and Spanish.

Azerbaijan and Bulgaria at 25: enhancing strategic partnership

Dr. Nargiz Gurbanova
Ambassador of Azerbaijan to Bulgaria

*„Bulgaria is a dear friend to us, a very close country to us
and we have a great liking for the Bulgarian people“.*
Ilham Aliyev, President of the Republic of Azerbaijan
4 March 2015, Sofia

2017 marks an important milestone in the history of Azerbaijan-Bulgaria relations, notably the 25th anniversary of the establishment of diplomatic relations between the two countries. Following the restoration of Azerbaijan's state independence on 18 October 1991, the Republic of Bulgaria was one of the first states that recognized the independence, sovereignty and territorial integrity of the Republic of Azerbaijan on 14 January 1992. Four months later, on 5 June 1992 the ministers of foreign affairs signed the protocol on the establishment of diplomatic relations, expressing the desire of the two countries to establish friendly relations and develop equal and mutually beneficial cooperation in accordance with the principles and purposes of the UN Charter, the Helsinki Final Act and other OSCE documents. Though people-to-people contacts between Azerbaijanis and Bulgarians existed before, the signing of the protocol became a historic moment since it marked the establishment of the formal relations between the two independent states.

Looking back at the history of Azerbaijan-Bulgaria relations over the past 25 years, we can state with satisfaction that these years were instrumental in strengthening the bonds of friendship and building a truly close partnership between the two countries. Mutual trust and respect have always been present in Azerbaijan-Bulgaria relationship. Over these years our countries have enjoyed mutually beneficial cooperation in many areas of shared interest. Thanks to persistent efforts, the bilateral relationship has achieved the highest level of strategic partnership, over 70 bilateral legal documents have been signed thus creating a comprehensive legal framework, and the intergovernmental commission on economic cooperation as well as diplomatic presence through embassies were established.

The Azerbaijan-Bulgaria political dialogue has continuously been on the highest level both bilaterally and within international formats. The first presidential visit between the two countries took place on 29-30 June 1995 when the President of the Republic of Azerbaijan Heydar Aliyev paid an official visit to Sofia upon the invitation of the President of the Republic of Bulgaria Zhelyu Zhelev. This visit laid the solid foundation for the tradition of good relationship between our two

nations. Agreement of friendship and cooperation signed during the visit reaffirmed the principles of international law such as principles of sovereign equality, non-threat and non-use of force, territorial integrity of states and inviolability of borders, peaceful settlement of disputes, non-interference in internal affairs etc. as a basis of our bilateral relations.

Further high-level contacts and exchanges by Presidents Petar Stoyanov, Georgi Parvanov, Rosen Plevneliev and Ilham Aliyev, as well as heads and members of parliaments and governments, including parliamentary friendship groups promoted an open and constructive dialogue and cemented the cordial relations between our two countries. We have also enjoyed cooperation on a multitude of issues in the framework of international and regional organizations, including the UN and its specialized agencies and bodies, OSCE, Council of Europe, BSEC and others. Accession of Bulgaria to the EU and NATO brought new dimensions for cooperation in the multilateral format.

I am proud to note that effective 2015, our relations reached the level of strategic partnership. The Joint Declaration on Strategic Partnership signed on 4 March 2015 during the official visit of the President of the Republic of Azerbaijan Ilham Aliyev to Sofia, spearheaded a new stage in the bilateral cooperation agenda. Providing further guidance on deepening and broadening cooperation between the two governments and societies in areas of mutual interest both bilaterally and multilaterally, it focuses on the partnership in areas of political dialogue, economy and trade, defense and security, as well as science, education and culture. The Joint Declaration also stressed the importance of a peaceful resolution of the Armenia-Azerbaijan conflict in accordance with the principles and norms of international law, relevant UNSC resolutions on the basis of sovereignty, territorial integrity and inviolability of borders of states.

The first five months of 2017 have also been remarkable in our relationship. The first, introductory meeting between the Presidents Ilham Aliyev and Rumen Radev took place on the margins of the Munich Security Conference this February. In early May Vice-President of Bulgaria Mrs. Iliana Yotova visited Baku as a keynote speaker of the 4th World Forum on Intercultural Dialogue. In May both heads of states also exchanged congratulatory letters on the occasion of the 25th anniversary of the establishment of diplomatic relations where they reaffirmed their determination to enhance the Azerbaijan-Bulgaria partnership.

In economy, over the past years Azerbaijan and Bulgaria have succeeded in developing the strategic cooperation in the field of energy. Both countries are working closely together to implement a large-scale multi-billion Southern Gas Corridor project that is instrumental for strengthening energy security of Europe. Within this project, and as provided for in the Gas purchase agreement signed on 19 September 2013 in Baku, Bulgaria will receive 1 bcm of natural gas annually from Azerbaijan; moreover, the effective implementation of the Southern Gas Corridor could also promote Bulgaria's potential role as a gas hub in the Balkans.

During the 4th meeting of Azerbaijan-Bulgaria intergovernmental commission on trade-economic and scientific-technical cooperation held last September in Baku,

both sides discussed and agreed on measures to promote economic cooperation, a business forum was held to foster contacts between the business communities and documents on cooperation were signed between the business structures of both countries. Simultaneously, the Memorandum on cooperation between our sea port authorities was concluded with the aim of developing cooperation in transport.

Culture and education have been other key components of our partnership. In recent years, we have witnessed growing cultural and humanitarian cooperation between relevant institutions of our countries. The successful implementation of the project for renovation of „Trapezitsa“ Architectural Museum Reserve with the support of the Heydar Aliyev Foundation clearly attested to this encouraging fact. The Azerbaijan Language and Culture Center at the Sofia University, and the Bulgarian Language and Cultural Center at the Baku Slavic University contribute to building contacts between the academic and research communities of our countries. It is encouraging that currently about 50 students are studying the Bulgarian language at the Baku Slavic University, the biggest and oldest of its kind in the South Caucasus.

The Joint Declaration on Strategic Partnership envisages the establishment of the Strategic Dialogue co-chaired by the Ministers of Foreign Affairs as a special mechanism of the bilateral political dialogue. In this regard, we believe that this framework can enrich our political dialogue and provide further impetus to the effective implementation of the Joint Declaration thus strengthening the Azerbaijan-Bulgaria strategic relationship.

Recently, official negotiations on the draft Strategic Partnership Agreement submitted by Azerbaijan to the EU have been launched. We hope that Bulgaria as Azerbaijan's strategic partner will play an active role and contribute to the success of the upgrading of the bilateral legal framework on strengthening mutually beneficial cooperation between Azerbaijan and the EU.

Undoubtedly, energy will remain the cornerstone of our economic cooperation. However, taking into account the rich potential of both countries beyond energy, it is important to explore and promote opportunities in other areas of shared interest.

In this regard, enhancing transport connectivity is important. The favorable geographic locations of both countries as traditional bridges between Europe and Asia, as well as relevant infrastructure networks makes them inalienable parts of international transport and transit corridors for facilitating trade flows across Eurasia. Effective cooperation between our countries could greatly contribute to further development of the Europe-Asia transport connectivity. Taking into account the rich touristic potential of both countries, development of cooperation in tourism is important for promoting trade and people-to-people exchanges. This could also contribute to establishing direct air communication between the two countries. Agriculture, ICT, tourism and pharmaceuticals are among other promising areas and we are working with our Bulgarian partners to tap the potential in these fields as well.

We are also committed to strengthening people-to-people contacts via increasing cultural, educational and other humanitarian exchanges.

It is gratifying that over the course of the last 25 years our societies have viewed each other as partners and friends. We are confident that advancing our political relations and mutually beneficial cooperation in areas of shared interest will continue to benefit our countries and contribute to regional stability and prosperity.

Dr. Nargiz Gurbanova was appointed as Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Republic of Azerbaijan to the Republic of Bulgaria on 12 January 2016, and presented her credentials to H.E. Rosen Plevneliev, President of the Republic of Bulgaria on 24 February 2016.

She joined the Ministry of Foreign Affairs in 2001 where she held various positions at the Department for Economic Cooperation and Development intermittently from 2001 to 2010. As Director of the Department she was responsible for promoting Azerbaijan's economic agenda abroad, partnership with global and regional economic organizations, cooperation with the European Union, as well as strengthening bilateral economic ties and regional economic cooperation. In her capacity as deputy sherpa, she also contributed to Azerbaijan's first-ever participation as a guest country in the work of G20 in the framework of the Turkish Presidency in 2015.

Overseas, she was also posted to the Embassy of Azerbaijan to Austria (2004 - 2007) and the Embassy of Azerbaijan to the USA, where she served as Counselor, Charge d'Affaires and Deputy Chief of Mission (2010-2013).

Ambassador N. Gurbanova holds a Ph.D degree in Political Science from the University of Vienna, Austria (2009). Her academic background also includes BA/MA in International Relations from the Baku State University, Azerbaijan (1997), MSc in International Management from the Western University, Azerbaijan (1999). She also studied international business at the Jönköping International Business School, Sweden (2000) and international law at the University of Nice, France (1997).

Ambassador N. Gurbanova was awarded with the jubilee medal of the Republic of Azerbaijan, „The 90th anniversary (1919-2009) of the diplomatic service of the Republic of Azerbaijan“.

Keynote speech by H.E. Michael Christides at the Winter School of Diplomacy*

Ladies and Gentlemen,

I wish to thank the Bulgarian Diplomatic Institute and especially its Director, Mrs. Tanya Mihaylova, as well as the „Hans Seidel“ Foundation for honoring me with their kind invitation to be among you today. Indeed, it is a particular privilege for me to address this distinguished audience of young diplomats and colleagues, given the troubled and uncertain times which not only the wider Southeast European and Black Sea region but, in fact, the whole world, are going through.

Some initial clarifications in what concerns my address:

a) The regional international organization which I have the honor to represent is the oldest and, institutionally, the most mature entity promoting exclusively the economic cooperation, in the widest sense of the term, among its 12 Member States and beyond. During its 25-year long existence it has avoided dealing or getting involved in issues of any political nature.

b) Therefore, the views I will be presenting to you during the first part of my statement are only personal and in no way do they reflect opinions or views of the BSEC Organization itself, or of any of its Member States.

c) In the second part of my statement I will briefly inform you on the activity of the BSEC Organization, on what it has achieved during the first 25 years of its existence and what the plans for the immediate future are.

As I mentioned, the situation on the global scene has never been more confusing – and confused – than it is today; gone are the, not-so-far back, days when the analysis of global events was a much easier endeavor to write about and follow, under a „world order“ where the USA was playing, in a convincing – and convinced – way the role of the only superpower, with other big powers (like China and Russia) or regional ones (like India and Brazil) trying to enhance their global importance and spheres of influence, wherever and whenever possible.

Are we really facing the need for a new „world order“, as the case is presented by many international relations experts, academics and politicians?

One could argue that, observing closer today's confusing situation and disarray, yes, indeed, a new world order is needed, one that can better manage the realities and risks of today!

Which are these realities and risks?

Well, we certainly live today in a multipolar world, with the one real superpower apparently losing influence and, at the same time, being challenged by big powers like China and Russia and other regional powers, all of which aspire to assume greater roles.

* This speech by Ambassador Michael Christides, Secretary General of the Permanent International Secretariat of the Black Sea Economic Cooperation Organization (BSEC), was delivered on 20 March 2017, at the opening of the 12th edition of the annual international seminar „Winter School of Diplomacy“ for junior diplomats from South East Europe, the Black Sea Region and the EU, traditionally organized by the Diplomatic Institute in the town of Sandanski, Bulgaria, with the support of the Hanns Seidel Foundation. Its inclusion in the present issue of Diplomacy Journal marks the 25th anniversary of the BSEC Organization.

Looking closer at home, to Europe, the continent was never in a more precarious situation; just consider: economic malaise, unemployment, Euro-scepticism, fragmentation, nationalism, Brexit, xenophobia, refugee crisis, far right political parties on the surge, isolationism, etc.

The year 2017 is very important for Europe: elections were held in Holland last week, and they are coming up also in France and Germany, perhaps even in Italy, i.e. in four of the cornerstone countries of the EU. The results of these elections will decisively influence developments on our Continent. You saw how fast we all were in interpreting the results of the Dutch elections as a victory for Europe, but is this interpretation enough reason for claiming that the wind in the sails of Euro-scepticism has slackened? Do we really sound very convincing when we, on the one hand, acclaim as victorious a party that lost seats in Parliament and, on the other, we declare the party that won seats in Parliament as the loser?

Apart from this, even if far-right parties do not get into power, they will certainly influence policies of the parties in power; we already saw this happening. This could mean more Euro-scepticism, consolidation of groupings inside the EU, more regional agendas, etc., perhaps even more referenda on Euro-exits! Some analysts go even as far as to predict that 2017 could bring closer the possible dissolution of the EU, at least as we know it today.

One has the impression that the old division of Europe (and the World) between „East“ and „West“ is becoming relevant again today, placing Southeastern Europe and the Black Sea region on the forefront: the only difference from the past seems to be that the meeting (or, confrontation) line between the two sides in Europe has shifted somewhat to the East, in fact, to the Black Sea coastline. Not by chance, some analysts argue that we are entering into a new „Cold War“ period (which we thought was long over), more or less with the same protagonists, but with different balances among them.

Focusing on our area, the wider Black Sea region, it is unfortunate that it again seems to be one of the focal points of tension and conflict, with very weak expectations that we could perceive some ray of hope for compromise and detente in the near future.

One has only to look the latest developments in the Baltics and the wider Black Sea region, with the increase of weapons and military capabilities on both sides, which, given the persisting misunderstandings and phobias among the States concerned, do not augur well for the immediate future. The same is true for the so-called Western Balkans, where EU and NATO leaders claim that „external challenges“ have contributed to the „fragile situation“ in the Western Balkans.

Take, also, NATO: for decades after the fall of the Soviet Union it was trying to define its new „raison d'être“, its new mission, with little success. As George Friedman says, it has become „an Alliance of habit. It no longer has a clear purpose and when some members, such as the USA, become involved in wars, participation is elective, it can be broad, but it is militarily insignificant“. So for many, President Trump's initial remark of NATO being „obsolete“ sounded pretty close to reality. Are we today witnessing the rebirth of a new mission for NATO, especially in the Baltic and Black Sea regions? It certainly looks that way! After the last visit of Chancellor Merkel to Washington it also looks like European NATO partners will be shouldering a greater burden in what

concerns the protection of the Old Continent from what many in the West perceive as an increasing military threat from the East.

Two words on the USA, since the Trump era seems to be introducing a completely different relationship between the only super power and its allies in Europe:

Apart from the unpredictability of the new US President, there is no doubt that the USA looks tired of its role! After the 9/11 attacks, it overextended itself in wars in the Middle East (Iraq, Afghanistan), which were widely questioned by many Americans. The average US citizen, far away from the glitzy intellectuals of New York and California, wishes to take a closer look and repair things back home (a popular movement in the US, which unexpectedly brought President Trump to power and which the mainstream Media failed to detect, study and report on).

Interpreting the average citizen, President Trump said it openly: „*We fight in places we should not be fighting*“. By the way, this trend of withdrawal does not begin with Trump, not even with President Obama, who kept the US out of the Syrian quagmire, thus „*allowing Russia to flex its muscles in the Eastern Mediterranean*“, as many critics of Obama's foreign policy claim.

Yet, at the same time, the motto of President Trump is: „*Make America great again*“.

So, the question is, of course: can the only superpower become greater by withdrawing from world affairs? President W. Wilson once said that „*Americans are participants, like it or not, in the life of the world*“.

Of course, we still have to see how the US system and the various decision centers will cope with the unconventional policies of President Trump. It might well be that his eccentricities, his „*daily White House reality show*“ and the avalanche of tweets, will be restricted to the surface – language and/or behavior – without touching upon the essence of the well-known US foreign policy. But this still remains to be seen!

The main question mark – especially in the frame of our discussion – is how President Trump will influence the US-Russia (and US-China) relationship, given also the perceived similarities of character especially with President Putin.

Many believe that the US will continue its efforts to counter any westward drive of Russia's influence, so NATO will be present, most probably in greater numbers than today, in European frontier states to Russia. But Washington with Trump at the helm, might also show more flexible attitude on sanctions, perhaps even in the interpretation of the Minsk Protocols, especially if Russia and the US manage to agree on some common ground in Syria and the fight against ISIS. Many analysts believe in an initial improvement – or, even, a perception of improvement – in US-Russian relations, but it is obviously too early to confirm the above.

Or is it? In fact, some experts believe that there is already an increasing nervousness and bewilderment in Moscow on how to approach the new, unpredictable US President Trump. The fact that the latter proposed a 58-billion US dollars' increase for defense purposes in the budget, coupled with the promised similar increases by European NATO members, as well as the recent reassurances of top Trump Administration officers about Washington's strong commitment to the Alliance, certainly create unease in Russia.

Yet, even a perception of improvement in US-Russian relations, however short-lived it might prove to be, will help other European countries in the East to cultivate relations with Moscow, thus influencing positively the atmosphere in the wider Black Sea region.

Talking about Southeast Europe and the Black Sea region one has to mention China, especially given its consistent drive during the last years to invest and be present on the European scene, especially through its „One Belt - One Road“ project which concerns the establishment of a dense web of connectivity from China to Europe, through Central Asia, the Middle East, Turkey, the Balkans, etc.

This connectivity web will open up the landlocked economies of Central Asian countries, enhance the exchange of goods and services between Europe and Asia and stimulate tourism and cultural exchanges. The Black Sea region stands right in the middle of this “One belt - One road“ project.

In conclusion, I believe that under today's circumstances and if developments evolve as described above, the Black Sea region will certainly remain a focal point of friction and conflict; yet, at the same time and if our approach to regional issues takes a more positive turn, it could also become an important factor for bridging the existing gaps. It could become a potential key interface for a dynamic and comprehensive European-Eurasian interaction.

Of course, there is an important barrier for that to happen: the overall security situation in the region, as shaped and influenced by the various regional and bilateral conflicts existing today.

Will we go on with the military build-up in the region, or will we witness a better understanding of overall security concerns and try to formulate a broader security landscape, that will allow greater and enhanced economic cooperation among the States?

This is a question I cannot answer, given the fluidity of events taking place, but, the second option is certainly the path we should follow!

Two words now on the regional International Organization that I have the honor to represent:

The BSEC Organization tries to influence positively the situation by promoting the economic cooperation among its Members, that is, it approaches the security issue from the angle of establishing a dialogue and understanding on the every-day economic issues concerning governments and people, touching the economic dimension of security. The other two are the political and the military dimensions.

Mind you, the BSEC Member States – some of which do not even maintain diplomatic relations or face serious bilateral problems – are, indeed, a non-homogenous group, with different historical backgrounds, diverse levels of development and varying political and economic priorities. This reality led to the establishment of complicated and time-consuming mechanisms, in order to ensure „safety valves“ for all, thus, creating sometimes the impression that BSEC lacked in effectiveness.

Some analysts claim that the BSEC Organization failed to fulfill the aims and objectives of its Founding Fathers, that it did not promote „regionalism“ in the area and that it should cease to exist the way it does today.

I strongly disagree with this opinion: surely, the bilateral problems, some of them very serious, among our Member States, do cast their shadow on the effectiveness of BSEC's activity and efforts.

Yet, for 25 years the Organization was a consistent and useful vehicle of cooperation – in many sectors. We established a **culture of dialogue** among our Member States, as

well as many **networks of cooperation** in various sectors. We sit around a table many times during the year, discussing and promoting projects of common interest. Scores of events took place encouraging joint or common management of diverse situations and establishing a common approach to countless issues. In a way, and if our Member States wish so, we already function as an initial **confidence-building mechanism**. This was and still is the **added value** of the BSEC Organization.

So, the obvious and only answer to the basic question, if the situation in the Black Sea region would be better off without the BSEC Organization, is, certainly, NO!

We sincerely hope that the upcoming BSEC Summit, which will be hosted in Istanbul as the culmination of our 25th anniversary celebrations, can consolidate our efforts for transforming the Black Sea region into a constructive factor of stability and development.

Thank you for your kind attention.

New features of the 16+1 cooperation in 2016

MA Junchi

Abstract: *2016 was an important year for the 16+1 cooperation. Chinese president Xi's visits and the Riga summit make „16+1“ enriched. The bilateral cooperation between China and the Central and Eastern Europe (CEE) countries is now mixed with the Belt and Road Initiative by defining some countries' role in it, and the multilateral cooperation serves more goals in this initiative. Besides, the Baltic countries become more active than before. Along with this, the link between „16+1“ and the Belt and Road is clearer. Based on these features, two directions can be identified in the future: one is the combination of bilateralism and multilateralism under the Belt and Road Initiative, and the other is of the „16+1“ and the Belt and Road.*

Five years have passed since Wen Jiabao, the former Chinese Prime Minister, proposed the 12 initiatives on China and the CEE countries cooperation (shorted as the 16+1 cooperation). There have been frequent high-level visits between China and CEE countries which promote the achievements in other fields like people-to-people, economy, and investment. In the meantime, China and the CEE countries have broadened the fields of cooperation and deepened the degree of cooperation. Besides, the bodies involved in this cooperation also become more various than before. One of the most significant impetus for the 16+1 cooperation was the moment when Xi Jinping, the Chinese President, proposed the Belt and Road Initiative and made several visits to the CEE region in 2016. It indicates that the 16+1 cooperation has another motor to be initiated and that the CEE countries have a new platform for exchange with China, especially in the field of politics.

The year of 2016 was an important year for China in the area of promoting relationship with Europe and the EU, following the trend at the end of 2015, where Chinese Foreign Minister Wang Yi visited Poland, the Czech Republic and Bulgaria, and Croatia president Kitarovic visited China. In the year of 2016, the 18th China-EU summit, President Xi's visit to Switzerland and attendance at the World Economic Forum, the Greek Prime Minister Tsipras's and the German President Gauck's visit to China – all of these are evidence of the Chinese emphasis on the EU and Europe. Against this background, in 2016, the CEE countries were also among the highlights. 2016 was the year of the most frequent visits in history of Chinese leaders to this region. With the help of these visits, the bilateral relations and the 16+1 cooperation were enhanced under the Belt and Road Initiative. In the same year, the fifth summit of China and the CEE countries was held in Riga in November, which indicated that the Baltic countries were getting into the main horizon of the 16+1 cooperation, although this region is indeed a part of it since the beginning.

Against these backgrounds, the article will focus on the latest developments of the 16+1 cooperation and the new features that have emerged in 2016. In the end, the article will point out two directions in the future development of „16+1“.

I. New context of bilateral relations under the Belt and Road Initiative

As mentioned above, the CEE region was the star of Chinese diplomacy to Europe in 2016. Chinese president and prime minister successively visited the countries in all of the three sub-regions, namely the Baltic region, Southeastern Europe and Central Europe. Before 2016, although China and the 16 countries' bilateral relations were still developing, they were only limited in the bilateral or multilateral, pragmatic cooperation. From the author's view, Xi's visits to Serbia, Poland and the Czech Republic were only bilateral, but also a symbol that confirms the role of these countries and the region in the context of the Belt and Road Initiative. The visits made those countries get involved in the Chinese overall strategy. All these factors not only encouraged the CEE countries to more actively cooperate with China, but also enriched bilateral cooperation. The following part will show how these three countries were put in the context of the Belt and Road Initiative.

On 28 March, 2016, President Xi made an official visit to the Czech Republic. This was the first Chinese president's visit to this country in 67 years since the bilateral relationship was established. During this visit, the two countries signed a number of cooperative agreements covering economy and trade, infrastructure, finance, health care, aviation, science and technology, and culture.

As for the Czech Republic and the Belt and Road Initiative, the declaration made in the China-Czech Economic Roundtable clarifies that the Belt and Road Initiative proposed by China is in line with the topics of the times, namely, peace, development, cooperation and mutual benefit. The Czech Republic is an important country along the Silk Road Economic Belt, and the two countries face great opportunities for development. Both sides should explore innovations in economic and trade cooperation as well as in business models, strengthen cooperation in areas such as finance, Internet economy, new energy and tourism, support enterprises of the two countries to jointly build industrial and science and technology parks, and cultivate new growth points for economic and trade development. We should give way to our comparative advantages, conduct international cooperation in production capacity, and realize the effective synergy of the „Made in China 2025“ strategy and the „Czech Industry 4.0“ strategy.¹

As for the 16+1 cooperation, the two presidents believe that the China-CEE cooperation and China-EU comprehensive strategic partnership are complimentary to each other, and thus they shall stick to the spirit of mutual respect, mutual assistance and mutual benefit, deepen the interconnection of their interests, and work hard to comprehensively link the China-CEE cooperation with the Belt and Road Initiative in order to promote China-EU connectivity and cooperation, and contribute to Eurasia connectivity.²

In an article in a Czech newspaper, Xi Jinping said that we should step up regional cooperation by bringing into play the role of multilateral platforms. The Czech Republic has actively supported and participated in China-CEECs cooperation, demonstrating its important role by spearheading health cooperation and cooperation at sub-national levels. We hope to work together with the Czech Republic and other CEECs to make the

1 <http://mumbai.china-consulate.org/eng/zgyw/t1352444.htm>

2 http://news.xinhuanet.com/english/2016-03/30/c_135234520.htm

„16+1“ a premier framework for regional cooperation. With our deep-rooted friendship, political good-will and popular support as a strong basis, China and CEECs launched the 16+1 cooperation which has since then made solid progress. Over the past four years, under the principles of mutual respect, mutual benefit, inclusiveness and openness, China and CEECs have built new cooperation mechanisms and platforms. Thanks to these efforts, China-CEECs cooperation is entering a maturing phase and delivering early harvests. Our cooperation on the Belt and Road Initiative and efforts to strengthen the synergy between China and the EU in their development strategies will create even greater impetus and potential for the 16+1 cooperation.³

On 17 June, 2016, Xi visited the CEE region again, namely Serbia and Poland. These two countries, as relatively big countries in the CEE region, possess bigger political influence and economic ability in Central Europe and Southeastern Europe. Both of them play a key role in the 16+1 cooperation and the Belt and Road Initiative in Europe.

During his meeting with the Serbian Prime Minister Aleksandar Vucic, Xi said that the two countries should accelerate the integration of the Belt and Road Initiative and Serbia's national development strategy.⁴ Moreover, both sides agreed to focus on key cooperation areas, expand major cooperation projects, make infrastructure construction a priority direction, capacity cooperation a key area, and agricultural cooperation a new highlight, of the bilateral practical cooperation, and promote bilateral practical cooperation for development at a higher level, in a greater depth, and in broader fields so as to score achievements in both quality and benefit of cooperation. Both sides agreed to jointly advance the construction of the Belt and Road, reinforce the integration of the Serbian national development strategy with the construction of the Belt and Road, as well as the cooperation between China and the Central and Eastern European countries, and put the joint construction of the Belt and Road down to specific programs.⁵

Concerning the 16+1 cooperation and Serbia, according to Xi, China will share its development fruits and opportunities with Serbia, and work with Serbia to explore and strengthen the alignment of our respective development strategies in a bid to expand converging interests, scale up trade and investment, especially in the context of the Belt and Road Initiative and China-CEEC cooperation, further tap cooperation potential and facilitate greater cooperation on major projects in order to make China-Serbia cooperation a shining example of China-CEEC cooperation and bring real benefits to our two peoples.⁶ He also said that the cooperation between China and Central and Eastern Europe has maintained a rapid growth and entered a harvest time, calling on both sides to build the CEE into a priority area of China-Europe partnership. China is ready to work with Serbia to promote a smooth development of the China-CEE cooperation at a higher level.⁷ In the joint statement, there is also a paragraph saying that the two sides pledge to continue joint efforts in putting the Hungary-Serbia railway into operation as scheduled, and to work with other Central and Eastern European countries on major regional connectivity projects⁸ Except for the railway project, Balkan rivers transportation

3 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1351157.shtml

4 http://news.xinhuanet.com/english/2016-06/18/c_135447587.htm

5 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpdswy/blwzbxstjxgswbcxshzccyglshdschy/t1373837.shtml

6 http://news.xinhuanet.com/english/2016-06/16/c_135442549.htm

7 http://news.xinhuanet.com/english/2016-06/18/c_135447587.htm

8 http://news.xinhuanet.com/english/2016-06/18/c_135447513.htm

and the Three Sea Ports Area Initiative were also mentioned in it.⁹

On 19 June, 2016, Xi went to Poland. During his meeting with President Duda, the two sides agreed to reinforce integration of their respective development strategies and build a community of shared interests featuring mutual benefit and win-win results. Both countries should promote the construction of the Belt and Road and launch at an early date major cooperation projects with exemplary significance for early harvest. The two sides will advance China-Poland connectivity and production capacity cooperation and expand cooperation areas and results between the two countries. Both sides need to encourage companies to increase mutual investment and expand cooperation in such areas as agriculture, finance, telecommunications, environmental protection, high-tech, aviation and new energy.¹⁰ On another occasion, Xi suggested that we should make concerted efforts to set China-Poland cooperation as a model of the Belt and Road cooperation, so as to drive forward the overall regional cooperation. He also thinks that the two sides should join hands, cooperate with sincerity and carry forward the Silk Road spirit, so as to build a community of shared interests, shared responsibility and shared destiny at an early date and jointly create and enjoy a bright future.¹¹

Concerning „16+1“ and Poland, both sides agreed to integrate cooperation between China and the Central and Eastern European countries with EU's major initiatives, promote the development of China-EU comprehensive strategic partnership, support to comprehensively implement the China-EU 2020 Strategic Agenda for Cooperation and boost the construction of four major China-EU partnerships featuring peace, growth, reform and civilization.¹² Xi said that the two sides should cooperate closely to promote a closer integration of China-CEEC cooperation with the Belt and Road construction, so as to build a long-lasting and practical China-CEEC cooperation.¹³ In the joint statement, there is also a clear agreement that the 16+1 cooperation should effectively promote the practical cooperation and people-to-people exchange, and become an important platform for deepening China-CEEC relationship.¹⁴

From these three visits to CEE countries, joint statements and statements made by President Xi, we can see that he made clear comments on these countries' role in the Belt and Road Initiative and the trends of future bilateral relationship. Between them, there are several points that never occurred before and some new features also emerged. These points will possibly be the main principle of Chinese foreign policy to the CEE region in the context of both the 16+1 cooperation and the Belt and Road Initiative.

Firstly, the connection of CEE countries' national development strategies and the Belt and Road Initiative has been used as a regular practical tool and political course referring to this initiative and the CEE countries. This connection has been proposed many times by Chinese leaders. However, in 2016, the connection in the CEE region had now a clearer picture. Xi himself raised this issue during the three visits, for example, regarding the „Made in China 2025“ strategy and the „Czech Industry 4.0“ strategy, or

9 <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cgm/chn/gnxw/t1373365.htm>

10 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpbsrwyblwzwbkstjxgswbcxshzccygyisldshdchy/t1374284.shtml

11 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpbsrwyblwzwbkstjxgswbcxshzccygyisldshdchy/t1374596.shtml

12 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpbsrwyblwzwbkstjxgswbcxshzccygyisldshdchy/t1374284.shtml

13 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpbsrwyblwzwbkstjxgswbcxshzccygyisldshdchy/t1374596.shtml

14 http://news.xinhuanet.com/world/2016-06/20/c_1119079041.htm. This part is translated by author, so it is not represented the official translation version.

the Polish development strategy. He also clarified the different direction in the three countries. China and Serbia make infrastructure construction as a priority direction, capacity cooperation as a key area. Poland, with its important geographical position, should help promote the regional connectivity. We can see that this kind of connection between national development strategy and the Belt and Road Initiative is not limited in bilateral cooperation or strategy's connection itself, but broadened to try to exert a more deep-level effect on the region.

Secondly, the definition of „community“ was raised for the first time in the CEE region. Xi used this term at the Silk Road Forum and China-Poland Regional Cooperation and Business Forum. As mentioned above, Xi said that the two sides should create the recognition of „a community of shared interests, shared responsibility and shared destiny“ in the CEE region.¹⁵ In fact, President Xi has used the term of „community“ in Asian and South American countries, but never in the CEE region before. This time this means that in the eye of the Chinese central government, the CEE countries have enough weight in the Chinese foreign policy and enough potential to become part of this community. For the CEE countries this is good news because when China had connected them with the Belt and Road Initiative in earlier years, they did not understand the Chinese ultimate goal in this region and the tools that can help them taking bigger part into the Belt and Road Initiative. Therefore, the utilization of „community“ will give some light and has a much deeper meaning than the practical cooperation regarding trade and investment. A community of shared interests, shared responsibility and shared destiny means that China is ready to cooperate with the CEE countries not only in the area of investment and trade, but also from the angle of global value chain, climate change and so on, which connects the two sides more closely and comprehensively. So in this new context, China invites the CEE countries to show more international horizon, to connect with China in a larger sphere, which is called „community“. That is the goal of China and the tool of the CEE countries to take part in cooperation with China.

Thirdly, the leading role of Poland and Serbia is clearly described and the Czech Republic is also getting into sight. In the beginning years of „16+1“, there were controversial topics about the question who should and who has the ability to show the exemplary effect to other CEE countries out of the three sub-regional countries, or who should lead „16+1“. Poland was the first choice, but this country had no willingness. However, a fact which is hard to ignore is Poland' position in Europe and the EU and its voice as a big power. This is exactly the reason why Xi made a new proposal to Poland that the two sides „make concerted efforts to set China-Poland cooperation as a model of the Belt and Road cooperation, so as to drive forward the overall regional cooperation.“ On the other hand, Serbia has had a lot of infrastructure projects with China in recent years and has always wanted to play a central and leading role in '16+1', but it has much less influence than Poland in Europe. So China and Serbia should „tap cooperation potential and facilitate greater cooperation on major projects in order to make China-Serbia cooperation a shining example for China-CEEC cooperation.“ Concerning the Czech Republic, due to historical reasons and its latest change, China is getting to cooperate with it. So China just „hope to work together with the Czech Republic and other CEECs to make the „16+1“ a premier framework for regional cooperation“ and the

15 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1374596.shtml

Czech Republic is an important country along the Silk Road Economic Belt

Fourthly, the bilateral relations still serve their purpose for China-EU relationship, but with different emphasis. As always, the Chinese relations with CEE countries is an organic part of China-EU relationship (for non-EU member states, this relationship will help China-EU relationship) and should be promoted as a complementary factor to China-EU relationship. This is a commonsense and precondition of relationship between China and a country in the CEE region. During Xi's visits, when he talked about „16+1“ or bilateral relations, you can always find the existence of China-EU relationship along with it. However, under this large precondition, each country has its own concern and priority with China, which is exactly the colorful part for the whole 16+1 cooperation and China–EU relationship. For example, Serbia is quite important due to its geographical position where it is the last country on the border with the EU. That is why there are so many infrastructure projects in Serbia, like the railway, etc.

II. The extension of multilateral relations connected with the Belt and Road Initiative

In November, 2016, Prime Minister Li Keqiang attended the fifth summit of China-CEEC. Except for the 17 leaders from these countries, EU, Austria, Switzerland, Greece, Belarus and the European Bank for Reconstruction and Development were also present as observers. The main feature of this summit is the clearance of key and prior cooperative fields and the extension of new fields. The most attracting and worth-deeply-thinking part is that Li put forth five proposals for expanding pragmatic cooperation between China and Central and Eastern European countries:

1. To expand the two-way trade, an investment-friendly environment should be created, while customs and quarantine coordination mechanisms should be established and improved. The Premier also called for development of cross-border e-commerce, promising that China will import from CEE countries quality agricultural and industrial products while urging easier access of Chinese products and businesses to the CEE market;

2. For greater connectivity, China encourages capable Chinese enterprises to participate in infrastructure construction in CEE countries through various forms, Li said, adding that China supports the early completion of the Hungary-Serbia railway and the China-Europe Land-Sea Express Line, and backs the construction of Asia-Europe transportation channels, increasing the number of trains running between China and Europe, and setting up more logistic centers in CEE countries.

3. Deeply conduct production capacity cooperation. China is willing to build industrial and technological parks together with Central and Eastern European nations. China owns superior cost-effective equipment and production capacity, while the Central and Eastern European countries have needs to accelerate industrialization, and the developed West European countries enjoy advanced technology and managerial expertise. A combination of the advantages of the three sides will bring about win-win and multi-win results.

4. On financial cooperation, the 16+1 financial holding company will be established, which mainly supports the purchase of Chinese equipment and products in connectivity

and production capacity cooperation projects under the 16+1 framework.

5. To explore the potential for tourism cooperation. All sides should further ease visa policies, simplify border entry procedures and launch more direct flights. China hopes that the number of tourists between China and Central and Eastern European countries will double in five years.¹⁶

From these points, we can see that nowadays the 16+1 cooperation is not constrained into the traditional trade and investment area. All sides start to realize that in order to promote the former cooperation they should take steps in the related areas, such as logistic channels. The most interesting thing is that these related areas are becoming the cooperative areas, whose importance is equal to that of traditional trade and investment. For instance, in recent years, on the Chinese side, the Chinese local governments strive to build inter-continental railway, such as the Yi-Xin-Ou railway, which offers many options for transportation. On the European side, China and its partners try to build logistics centers, railways, or invest in ports. According to Li, Hungary and Latvia will be important centers for Chinese goods. All of this means big investment for China. So in the eye of China, the CEE region is not just a bridge to Western countries and China does not plan to just pass by and leave nothing but automobile exhaust. What China plans regarding the logistic centers and channels is that China will share these with the CEE countries, which will help the CEE countries explore new routes for their own export.

The next interesting thing is that the production capacity cooperation is getting into sight and becoming an indispensable part of „16+1“, which was not seen that way in the early years, even during Li's term in office. This phenomenon means that China considers the CEE region not only as an export destination or the bridge to Western Europe, but also as a key source of technology and standards which will be the CEE region's valuable assets. This is why China established the 16+1 financial company. On the one hand, this company can help solve the problem of CEE countries' sovereign debt, which they have been complaining over for years, and on the other hand, more importantly, this company could offer much more scale of fund to help production capacity cooperation and technology transfer between China and the CEE region, since this kind of activities need more money.

From the above, we can observe that the 16+1 cooperation is of great comprehensiveness now and that it has never occurred to such an extent in its history. Moreover, comparing the five guidelines in the five summits, we can find more evidence for these developments.

During the beginning years, Wen Jiabao, Chinese former Prime Minister, proposed China's Twelve Measures for Promoting Friendly Cooperation with Central and Eastern European Countries. This proposal focused on the establishment of related institutes and organizations, such as a secretariat for cooperation, an expert advisory committee on the construction of transportation network, an investment cooperation fund, a forum on cultural cooperation and so on, since at that time this cooperation was not institutionalized enough.¹⁷

In the guidelines of the Bucharest summit, all sides agreed on a regular summit of

16 <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cgjb/eng/xwdt/zgyw/t1413721.htm>;

http://www.china-ceec.org/eng/ldrhw_1/2016lj/hdxw4/t1413468.htm

17 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/wjbispg_665714/t928567.shtml

the 17 countries once a year. At the same time, these guidelines still focused on the institutionalization of „16+1“, for example, to designate and announce 2014 as the China-CEEC Investment and Business Promotion Year; to establish a China-CEEC association to promote agricultural cooperation; to hold the China-CEEC Young Political Leaders' Forum and the China-CEEC Cultural Cooperation Forum once every two years, etc.¹⁸

Only in the Belgrade guidelines of 2014, the fields and cooperative partners were clearly expanded and several initiatives were concretely implemented. The fields ranged from traditional trade, investment, and finance to local leaders' summit, think-tank exchange, such as welcoming Serbia in leading the efforts to establish a China-CEEC association on transport and infrastructure cooperation; welcoming and supporting Bulgaria in leading the efforts to establish a China-CEEC association on promoting agricultural cooperation; supporting the establishment of a China-CEEC think tanks exchange and cooperation center. The partners were from central government, local government, small-and-medium enterprises, think-tanks, universities. Moreover, the Belgrade guidelines included the EU into it, which is mentioned in many places in the guidelines, for instance that China-CEEC cooperation is in line with China-EU relations and reaffirming their commitment to deepen their partnership for peace, growth, reform and civilization based on the principles of equality, respect and trust, thus contributing as appropriate to the implementation of the EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation, or acknowledging the EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation as the guiding document for China-EU relations.¹⁹

After the expansion, in 2015, the Suzhou guidelines began to emphasize on the key region, the connectivity and the involvement of the Belt and Road Initiative, such as development of synergies between the Belt and Road Initiative of China and the Investment Plan for Europe; the further development of the Eurasian Land Bridge and the establishment of logistic centers in CEECs; organization of the 2nd working group meeting and a workshop under the Framework Agreement on Cooperation in Facilitating Customs Clearance among the Chinese, Hungarian, Serbian and Macedonian Customs. Moreover, agricultural and forestry cooperation and science, technology and health cooperation were separated as two independent chapters in the guidelines for the first time.²⁰ What is more important, it was the first time that all sides drafted a medium-term agenda, compared to the former guidelines focusing on short-term cooperation. Similar to EU agenda, this medium-term agenda aims to improve the 16+1 cooperation and further unleash its potential by setting out directions and priorities for this cooperation from 2015 to 2020.²¹

The above guidelines have set up related institutions and mechanisms, assuring that the scope and partners of cooperation is expanding under the framework of pragmatic cooperation. Based on these, the Riga guidelines in 2016 stated that the 16+1 cooperation had proved its viability by enhancing the scope and magnitude of cooperation among the 17 countries and had become more mature and ready for harvest, and the guiding and facilitating role that the medium-term agenda had played was admitted. These two

18 <http://gov.ro/en/news/the-bucharest-guidelines-for-cooperation-between-china-and-central-and-eastern-european-countries#null>

19 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1224905.shtml

20 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1318039.shtml

21 http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1318038.shtml

situations prove that the 16+1 cooperation goes smoothly and steps into a phase when it is now officially connected with the Belt and Road Initiative, compared to the Suzhou guidelines where these two things had just started to get involved with each other.

In the Riga guidelines, the CEE region's role in the Belt and Road Initiative is articulated clearly. The guidelines highlight the importance and comprehensive character of connectivity between Europe and Asia, the support to the progress made under the EU-China Connectivity Platform and the development of synergies between the Belt and Road Initiative and the relevant EU initiatives such as the Trans-European Networks (TEN-T). The guidelines also mention the development of transport routes between Europe and Asia, including intensifying development of the Europe-China international railway container traffic so that goods could be transported in both directions. Another role that the CEE region can play is the establishment of multimodal logistic centers in CEECs and throughout the whole Eurasian Land Bridge areas and improvement of the international supply chain and border crossing rules on the transport corridors in line with national and EU competences. Besides, a larger-scale three-sea harbor district cooperation initiative, involving the Baltic, Adriatic and Black Sea, was launched as Poland established the Secretariat for Maritime Issues.

Based on the six guidelines, we can conclude the evolvement of the 16+1 cooperation. In the beginning, all sides tried to establish the concrete mechanism and institution to guarantee the sustainability of „16+1“. At that time there were even voices which doubted its future. During the summits of Bucharest and Belgrade, the so-called pragmatic cooperation was not limited in trade and investment any more, and the need for the respective infrastructure, agriculture, health, finances, people-to-people exchanges emerged among China and the 16 countries. In this period, the role of the EU was observed and written in the guidelines. In the Suzhou city, „16+1“ stepped into a new era, when the Belt and Road Initiative, connectivity and the mid-term agenda got into sight. This means that from this time on the 16+1 cooperation was enriched with large context and deeper motivation. Finally, in Riga, the 16+1 cooperation evolved to a mature mechanism with full-scope cooperation, several flag-ship projects and great inclusiveness. At the same time, the Belt and Road Initiative was formally mixed with „16+1“ and the CEE region, especially after the three visits by President Xi.

III. The rise of the Baltic countries in “16+1”

Throughout „16+1“ summits' history, except for the Suzhou summit, Romania and Serbia in Southeastern Europe, and Poland in Central Europe have been the host. The fifth summit was hosted by Latvia, which was the first time that the Baltic region got into sight. According to Xinhua news agency, this region will be the new engine of „16+1“.²² Although the author does not quite agree with this word, „engine“, the cooperation between China and the Baltic countries is becoming a hot topic which was never seen in the past. By this region China can further explore the 16+1 cooperation, and this is a fact.

Compared with other CEE countries, the Baltic countries did not attach much importance to „16+1“. There are several reasons for this. Firstly, the Baltic countries'

22 http://news.xinhuanet.com/world/2016-11/06/c_1119859563.htm

traditional foreign policy focuses on Northern Europe, Russia and the EU. In modern history, China did not foster relationship with the three countries neither. So, when China proposed „16+1“, it did not catch their attention. Secondly, there was lack of convincing projects in the eye of the Baltic countries in the beginnings of „16+1“. They thought that big achievements are concentrated in Southeastern Europe, but this region is totally different from the Baltic region, which means that there is no comparability between the two regions and the achievements in that region cannot be applied in the Baltic countries.

However, after the Belgrade summit, Latvia changed its attitude first and actively organized the „16+1“ logistics association and prepared the summit. The other two countries also started to seek cooperation with Chinese companies. A Lithuanian officer said that the Russian sanction had badly decreased their exports and the situation of their ports, so they had to seek other export destination. At the same time, Chinese officers and scholars are promoting and explaining „16+1“ in this region. So, the Baltic countries realize that this could be an opportunity. And a Latvian officer thinks that after Latvia joined the EU in 2004, Latvian people also showed some skeptical attitude towards the EU. But nowadays, they understand the profit that the EU brings to them, so they have accepted the identity of the EU. From this point of view, the 16+1 cooperation is similar. The two sides should explore it patiently. When people feel the improvement, they will accept it.²³ From their point of view, we can see that „16+1“ starts to attract the Baltic countries. They have changed their attitude from „none-of-my-business“ to „why-not-have-a-try“. We cannot say that they completely accepted it and will cooperate with China very actively; all we can say is that they are willing to seek and try to participate in „16+1“. This is also some big progress.

Another big progress is that the Three Sea Ports Area Initiative became the ready-made tool for the Baltic countries. Although this initiative emerged in 2015, the real step was taken in 2016 in Riga. There is a big difference between the two summits in 2015 and 2016. In Suzhou, Prime Minister Li Keqiang proposed this initiative on a conference, to establish an industrial cluster area in the ports with appropriate conditions, to encourage companies from China and the 16 countries to participate, and to combine Chinese industries, European technology and CEE markets.²⁴ However, this initiative was officially written in the guidelines of 2016. According to it, the related infrastructure was added. It seems that this initiative ranges from the ports themselves to the supporting facilities, like industrial parks, railways and highways.

IV. The link between “16+1” and the Belt and Road Initiative

Since the Belt and Road Initiative has been added into „16+1“, we should clarify these two initiatives and the link between them. As we all know, the first one was proposed by President Xi in the aim of overall Chinese „Go Out“, and „16+1“ was proposed by former Prime Minister Wen and has been developing up to now in the aim of promoting cooperation with a certain region. How can these two different things link with each other? This question has been asked for many times. From the above two

23 Interview with Lithuanian and Latvian officers in Riga, 2016, November.

24 <http://politics.people.com.cn/n/2015/1125/c1024-27851916.html>

parts, we can find some clues.

Firstly, the Belt and Road Initiative adds another dimension to the 16+1 cooperation. From the first twelve initiatives, we can see that China and the 16 countries just plan to boost cooperation in trade, investment and some financial areas, particularly against the background of the European debt crisis. Even in later times, the cooperation expanded into health, innovation, sciences, but the aim of it was still just to promote the relations between 17 countries. When the Belt and Road Initiative was involved, the 16+1 cooperation got a bigger horizon and dimension. The CEE region was put in the connectivity on the whole Eurasia continent as vital channel to Europe from both the Central Asian countries and the Mediterranean Sea and Greece. Thanks to it, the related flagship projects thrived, like Hungary-Serbia railway and the China-Europe Land-Sea Express Line. The international railways from Chinese inland also make the CEE region prominent. At the same time, the planning logistics centers and industrial parks in the CEE region serve the same goal, i.e. the layout of the Belt and Road Initiative in CEE and the whole Europe.

Secondly, the Belt and Road Initiative provides a definite explanation to the EU and other stakeholders in this region. In the preliminary stage of „16+1“, it was not only the EU and the big Western countries that did not understand China's purposes and its way of cooperation, but also the CEE countries themselves. Many elites from think-tanks and the government even considered „16+1“ as a Chinese approach to split Europe, particularly during the European debt crisis. Others thought that China has political ambitions in the CEE region, since this region is a vital one geopolitically. However, after the birth of the Belt and Road Initiative, Chinese partners gradually begin to understand that connectivity, production capacity cooperation, and logistic channels are the main ambition of China, and not some one-side geopolitical purpose. On the one hand, they will help the upgrade and improvement of CEE infrastructure, which will result in a win-win achievement. On the other hand, they will guarantee the channels for Chinese goods.

Thirdly, what is more important, the Belt and Road Initiative offers a direction for the CEE countries to more efficiently take part in the 16+1 cooperation. The CEE countries begin to feel that they really participate in the cooperation with China both bilaterally and multilaterally. In their eyes, after the launch of „16+1“, they did not feel the difference in the way of cooperation now and before. Many officers from the embassies always complain that the bilateral relationship stays the same, or even worse, because if China takes the 16 countries as a whole, then larger countries, like Poland, must get more attention, and small countries will get less and less attention from China.²⁵

However, the Belt and Road Initiative gives them a direction to cooperate with China with specific aims and ways. Each sub-region and each country have to find the position for themselves in the long Belt and Road. For example, Latvia puts emphasis on ports and Baltic logistics, Hungary exerts effort on railway projects from the Balkans. It seems that the Belt and Road Initiative gives the 16 countries a goal, or a direction, under which these countries could find a point of penetration into cooperation with China, rather than some grand slogan or conferences.

25 Interview with one of the Baltic countries' officer in their embassy, Beijing. 2016, June.

Fourthly, the basic spirit of the 16+1 cooperation is in line with the Belt and Road's, which helps the latter's layout in Europe. When the 16+1 cooperation was proposed, it was difficult for China to coordinate with the 16 countries (although the situation is similar now) and even China needed a clear plan, not mentioning to absorb more partners. But as „16+1“ is becoming famous, more and more countries and actors ask for participation, or even ask for formal attendance at „16+1“ summits²⁶ and make it into „17+1“ or more. China shows inclusive attitude to these requests. In the Suzhou summit, representatives of the EU, Austria and the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) were present as observers. In Riga, Austria, Belarus, EBRD, the EU, Greece and Switzerland were present as observers. This situation is the same regarding the Belt and Road Initiative.

Although this initiative consists of a concrete route from the Asian continent and the sea, it is much bigger than that. It is a conceptual plan for Chinese development which will bring benefits to its partners. Every country that is willing to cooperate with China, is welcomed to join into this initiative and find its own interest and cooperation possibilities with China. It is an initiative proposed by China, but not dominated by China. China is not capable of doing the conceptual design and all the detailed projects at the same time. So every country can propose its own cooperative purposes to China and China will consider them. China thinks that this way of cooperation, to the largest extent, will show the inclusiveness and openness. Besides, the media always describes a country as the country along the Belt and Road. In fact, except a few comments from the leaders, the government has never issued a report which clarifies which country is along and which is not. This also could be the exact evidence of the inclusiveness of the Belt and Road Initiative. Undoubtedly, the basic spirit of the 16+1 cooperation conforms to that of the Belt and Road Initiative. The conformity will effectively help Chinese partners make a comparison and understand them better.

Last but not least, another important evidence for the mutual promotion of the „16+1“ and the Belt and Road Initiative is that the six CEE countries who have signed MOU on this initiative with China are those who have established the coordinative associations under „16+1“. After the Chinese Foreign Minister signed an MOU with Hungary, the first MOU in Europe, the Czech Republic, Bulgaria and Slovakia followed foot. Up to now, six CEE countries have signed, and most of them were in the leading efforts to establish coordinative association under „16+1“, for example, Hungary on tourism, Latvia on logistics, Bulgaria on agriculture, and Serbia on infrastructure. These areas are also the main aspect of the Belt and Road. From this, we can see that it is a good way for the CEE countries to participate and find their role in this initiative by the above measures. These associations not only serve the 16+1 cooperation, they could be the lift which takes the CEE countries on the platform of the Belt and Road Initiative. This situation will boost the 16+1 cooperation and the layout of the Belt and Road in the CEE region.

26 The 16+1 cooperation is not a formal organization like ASEAN or EU, so the author has not used the term „membership“.

V. The future directions of “16+1”

From the above, we can see that China's bilateral and multilateral relations with the CEE countries are evolving both under „16+1“ and the Belt and Road Initiative. The CEE countries are no longer just partners in Chinese foreign policy; they are vital part of a bigger design, a win-win developing plan, proposed by China and beneficial to all. Under this trend, the Baltic countries altered their attitude and are now trying to play more in it.

Based on these new features in 2016, the author thinks that there will be two main directions of the 16+1 cooperation in the future. The first one is the combination of bilateralism and multilateralism. The Chinese President's three visits to CEE, the summit in Riga and the rise of the Baltic countries promote the formation of a new phase in the 16+1 cooperation itself. This new phase in 2016 was that the 16+1 cooperation evolves into a compound model in which the bilateral cooperation leads the multilateral and the multilateral promotes the bilateral. In fact, when the 16+1 cooperation was proposed, it was a multilateral cooperation framework the aim of which was to promote cooperation in the fields of trade, investment, finance, and so on. However, as the CEE countries are different in terms of politics, economy, history, religion and nations, this multilateral cooperation changed. China started to pay attention to cooperation on a sub-region level, i.e. Southeastern Europe, Central Europe and the Baltic region. At the same time China has tried to create flagship projects through bilateral cooperation with a given country which has shown willingness, aiming to bring effect and persuasive experience to other CEE countries.

Although the focus has changed, the deep principle has not: multilateral cooperation is still in the heart of „16+1“, since the multilateral is an important platform for the CEE countries and China to exchange and communicate. On this platform, flagship projects can be shown to other countries and encourage these countries to cooperate with China and find their own possibilities. Without this platform, some of the CEE countries have few chances to meet and talk with China on the president or prime minister level. So the interaction between the bilateral cooperation and the multilateral will still exist for a long time in the 16+1 cooperation.

Another direction is the combination of the 16+1 cooperation with the Belt and Road Initiative. As we all know, „16+1“ was established earlier than the Belt and Road and there are also some voices that „16+1“ will not last long since it was proposed by the former Chinese government. But these voices do not know that one of the characteristics of Chinese policy is its duration and continuity. So, what China is doing now is combining these two things together and trying to clarify their relationship, as the author did above. This is the precondition of Chinese attitude and policy towards the CEE countries.

The combination of these two is reflected in two aspects. On the one hand, the 16 countries will be largely enriched by the involvement of the Belt and Road Initiative. „16+1“ used to focus on the 16 countries themselves and according to Chinese perception; „16+1“ gives those countries one identity, the CEE region (although this identity is still in big discussion). As the Belt and Road Initiative is mainly about connectivity, the CEE countries are getting a new identity in Chinese foreign policy. At

the same time, the possible cooperation fields are also enlarged thanks to the Belt and Road Initiative. On the other hand, „16+1“ is getting new strategic importance in Chinese foreign policy. In the past, the CEE countries were just a part of Chinese foreign policy to the EU and in Chinese view, the promotion of „16+1“ would help the relationship with the EU. After the Belt and Road Initiative has been added, „16+1“ has now another vital task, which is to better connect Central Asia, Belarus and Europe.

MA Junchi works as an Assistant Professor at the Institute of European Studies, Chinese Academy of Social Sciences. He is also the member of Chine-CEEC think-tank Cooperation Center 16+1. His researching areas focus on the Belt and Road initiative, Central and Eastern Europe, China-CEEC cooperation, Hungary, and so on.

Critical factors contributing to the solution for the Libyan situation*

**Yordan Topchiiski,
trainee attaché**

„From Libya comes the new“ – Herodotus

Introduction

The civil war in Libya was preceded by rioting and unrest that had begun following a clash between the government security forces and protesters in Benghazi on February 15, 2011. The protests then grew into an armed uprising during which the opposition forces set up a temporary ruling authority of their own referred to as the National Transition Council (NTC). The battles continued in the Southern part of the country until October 20th when Muammar Gaddafi was kidnapped and killed after a battle in his native town of Sirt.

Since then, the situation in Libya has been highly unstable, with a noticeable trend towards the degradation of statehood. The continued deterioration of the internal situation, coupled with the chaos in Libya, has been very dangerous for the stability of the entire region. We have been witnessing the destabilizing effect of the conflict on the neighbouring countries and the Sahara region, along with the increasing role of some regional factors, such as Saudi Arabia, Qatar, Egypt, and the United Arab Emirates (UAE). The policy coordination between some international factors, namely the UN and the EU, and of some countries, such as the US and Russia, has been essential for finding a solution. The large numbers of opposing groups and actors in Libya, along with the moving fronts within this country, have been a real impediment to the internal dialogue and the establishment of unified and effective government institutions. Without a functioning state in Libya, it will not be impossible to expect any new developments in important areas, such as migration, terrorism, human trafficking, and regional stability. The human traffickers have been putting at risk the life of large numbers of migrants as a result of the absence of any state control along the Libyan coast or the land border of this country.

The political situation

After the war, the state power in Libya was parceled out between two parallel parliaments and three governments. The two rival parliaments include the General National Congress (GNC) in Tripoli and the House of Representatives (HoR), which was elected in 2014. The GNC was set up and has been dominated by the Society of the Muslim Brotherhood (shortened to the Muslim Brotherhood) and the Islamist groups, which had lost the elections. It is backed up by Qatar and Turkey. As a result of the armed pressure exerted by some GNC supporters, the HoR had to dissolve and to move to Tobruk. It has been enjoying the loyalty of the Libyan National Army under

the command of General Khalifa Haftar and has been supported by means of air raids carried out by Egypt and the UAE.

The Political Agreement on Libya was concluded following negotiations under the auspices of the UN, on December 17, 2015, in Skhirat, Morocco. This agreement continues to serve as a basis for the development of the political dialogue in Libya, which is based in this way on an agreement on the unification of the rival political groups with the National Unity Government (NUG) in Tripoli headed by Prime-Minister Faiz Al Seradj¹. Irrespective of the fact that the NUG continues to function until present day, its power is still somewhat ambiguous because particular details that are acceptable to both Tripoli and Tobruk have not been negotiated yet. The National Unity Government is headed by a 9-member Presidential Council (PC) which represents the individual geographical areas and political currents in Libya. The PC, however, is highly disunited because two of its members regularly boycott the Council meetings and the statements made by all others are more often contradictory than not.

Libya has been torn apart by the conflict between the two rival parliaments. The parallel functioning of the two institutions has been undermining any stabilization prospects. At the same time, the armed tribal militias, the local Libyan leaders, and the jihadist groups have been availing themselves of the political vacuum and, irrespective of the electoral support given to some other political forces, the genuine political power remains in their hands. The incessant battles between the rival militant groups have been causing civil unrest and have resulted in the displacement of some 440,000 persons. The groups from Misurata have been keeping in touch with the Muslim Brotherhood and have the ambition to get under control the Western part of the country, too. On the other hand, the Berber population in the Southwestern desert area of Libya accounts for 10% of the Libyan population and, on this basis, insists that their language, ethnicity and culture should be also accounted for in the future Libyan constitution. The tribes in Eastern Libya, which have been traditionally fighting for more independence, regard the tribes in the Western part of the country as an illiterate minority that has managed to „steal“ the power. The Southern Libyan regions, which are populated by the traditional tribal groups, also refuse to be entirely controlled by the principal Libyan cities.

International factors

The United Nations Organization

During the ministerial meeting on Libya, held in December, 2015, in Rome, seventeen countries and various organizations, including the UNO, the EU, LAS (the League of Arab States), and the African Union, voiced their support for the National Unity Government as being the only legitimate government of Libya. They declared that they are going to break off all official contacts with the individual persons and institutions which have not been specified in the political agreement on Libya, and also, that they are going to stand up against any foreign interference in the Libyan process. They welcomed the efforts made by the UN Support Mission in Libya (UNSMIL) for implementing the Libyan agreement; they censured the armed threats, and called upon the individual actors to

¹ The HoR president, Aguila Saleh Issa, and the GNC president, Nouri Abu Sahmeyn, have declared that they have not authorized the signing of this document.

engage in a dialogue.

On December 23, 2016, the governments of France, Germany, Italy, the UK, Spain, and the USA published a joint statement in which they declared their full support for the National Transition Council and the National Unity Government. They rejected General Haftar's intentions and objectives concerning the military rule of the country. Martin Kobler, the UN special representative for Libya, declared before the Security Council that 2017 should become „the year of decisions about Libya“, but „we should first secure parliamentary support for the National Unity Government, as well as for the establishment of national police and a strong Libyan army². According to Mr. Kobler, the international community has nearly reached a consensus that, in order to be able to overcome the political paralysis, the chaos, and the anarchy in this North African country, the Libyan leadership, which has been supported by the UNO, has to be changed.³

And still, there are some concerns that, even if an agreement could be reached on a new national unity government, the security situation in Libya is not going to improve overnight.

The European Union

At a Foreign Affairs Council meeting, held on February 6, 2017, the foreign affairs ministers of the European Union declared again that Libya has to get back to stability on the basis of an inclusive political solution found within the framework of the political agreement on the country. They emphasized the importance of all regional factors and organizations in this respect. The European Union is going to join the UN, the League of Arab States, and the African Union for the purpose of setting up a quartet that should unite the efforts of all mediators.

The EU welcomes the efforts of the United Nations Support Mission in Libya, along with the efforts put by the UN Secretary-General's special representative, and reaffirms its full support for what they have been doing. The political agreement also enjoys the full support of the European Union, which considers the National Unity Government to be the only legitimate government of Libya.

The European Union is also going to provide financial assistance in various areas which should be specified jointly with the Libyan authorities. The EU priorities in this respect involve cooperation with the Libyan authorities in the area of security and, more particularly, in the area of border management and migration control.

Pursuant to the conclusions of Council Decision of February 6, 2017, concerning operation SOPHIA⁴, there were reaffirmed two auxiliary tasks that had been specified in advance, namely training for the Libyan coastal guards and naval forces, and contributing to the monitoring of the UN arms embargo at sea along the Libyan coast. On February 15, 2016, the EU modified its mission mandate to support the joined management of the Libyan borders (EUBAM Libya), so that Libya could concentrate on securing its own borders and on training and preparation of its security, police, and armed forces. As regards the assistance in the security and defense area, however, the Libyan government

2 In a Reuters interview, Kobler pointed out that „the 2015 political agreement is still open for limited changes..“

3 The European Union and the entire international community are prepared to help in every possible way, should the internal dialogue in Libya starts working.

4 An EU naval operation aimed to discontinue the business model involving smuggling and human trafficking networks in the Southern parts of the Central Mediterranean.

will have to issue invitations in this respect.

In 2016, the EU imposed sanctions on three Libyan politicians for having obstructed the peace process in the country during the formation of the National Unity Government.

The European Union regards the state failure in Libya as an immediate threat to Europe in terms of both the migration flows, as well as of terrorist attacks. The security situation in Libya is going to be discussed and coordinated between the EU, the USA, and the UNO. The government in Tobruk and the regional forces lending support to this government (such as Egypt and the UAE) have been identified as the main entities that need to be subjected to diplomatic pressure from the EU. The European Union is going to welcome any constructive cooperation and support from neighbouring countries, which is going to contribute to the negotiation process in Libya.

The USA

The United States have military, strategic and geopolitical interests in the Eastern Mediterranean region. The US used to have a common military base with Great Britain in Libya but, after Muammar Gaddafi's rise to power in 1969, this base had to close down. The United States have said they consider the Fayeze al Sarradzh government to be the most suitable partner in their fight against DAESH and the human traffickers.⁵

In response to the deteriorating security situation in Libya, on August 1, 2016, the United States carried out an air raid against DAESH. The bombs were targeted at DAESH sites in the town of Sirt where the Islamists had consolidated their positions. This town is known as Muammar Gaddafi's birth place, and the whole region is known for its disloyalty to the Libyan government. The air raids were conducted after the US had received a special request from the National Unity Government Prime-Minister, Fayeze al Sarradzh, and were considered to be a component element of the NUG campaign to exterminate DAESH in Libya.

Russia

Russia has begun to eye Libya more closely implying in this way that it is going to back up General Khalifa Haftar who has control over the Eastern part of the country. Haftar himself visited the Russian aircraft carrier „Admiral Kouznetsov“, sending in this way another signal of the Russian interest to secure for itself a greater role in the region in the wake of Moscow's intervention in Syria.

The Russian support could encourage General Haftar to try and cease the power in Tripoli, too. However, this is an act that might spark an armed conflict in Libya and make the National Unity Government step back; therefore, it is considered to be a cause for serious concern.⁶

According to some analysts, the Russian president, Vladimir Putin, might also be

5 When responding to a question from the audience during a meeting with citizens, Barack Obama admitted that „the intervention in Libya, as part of the international coalition, had been the biggest mistake he had made in the foreign policy area. Obama also reminded that NATO has been supporting the rebels who had fought against Muammar Gaddafi's regime but they had not been able to secure stability in Libya.

6 „Moscow has been regarding Libya as an instrument which could help Russia „anchor“ its return to the Middle East.“ These are the words of Aleksey Malashenko, senior researcher at the „Dialogue with the civilizations“ institute, which has been close to the Russian leadership. Malashenko thinks that „Syria alone is not sufficient. We need yet another country in order to be able to secure more tangible Russian presence in the Middle East. Libya could do the job perfectly because we could always say that because of the chaos in this country Russia has been helping it to fight the terrorists.“

interested in restoring the Russian influence in Libya. Moscow might decide to revive its weapons and energy deals worth of billions of dollars which it had lost after Muammar Gaddafi had to step down in 2011.⁷

Moscow also expects a good deal of benefits from its crude oil business in Libya. Already in 2007, „Gasprom“ had bought back from the Italian state concern ENI the licenses for the extraction of crude oil in the Libyan Desert and it fears that today these projects might be questioned.⁸

Internal factors

*General Khalifa Haftar*⁹

Khalifa Haftar is considered to be the most influential general within the territory of Libya which has been torn apart by a civil war. He is the warlord who could possibly put an end to the bloodshed in the country which has been fragmented by militant tribes, groups, and ideological fractions, or else, he could protract the bloodshed to eternity.

In February, 2014, Haftar accused the General National Congress of having usurped the power and extended in this way its mandate illegally. Haftar has been insisting that a caretaker government should schedule a new, fair election. This has led to a situation where there are two warring governments in Libya: the one, which is internationally recognized, in Tripoli, and the second one – in Tobruk, not far from the Egyptian border. Haftar's forces are loyal to the second government and he claims that they control about 70% of the country. General Haftar does not conceal his empathy with the Egyptian president, al-Sisi. He is also fond of his own programme, which is directed against the Muslim Brotherhood and is backed up by mighty businessmen and Libyan politicians who maintain close contacts with Cairo and the Arab Emirates.

According to Karim Mezran from the Rafik Hariri Middle East Center attached to the Atlantic Council, the National Unity Government cannot operate effectively as it cannot win over the support of Haftar's allies and the leaders of this government have been looking ever more isolated and depending on assistance from the West. After the Libyan National Army had managed to gain in popularity, some Western envoys started admitting that it has really made some progress. Karim Mezran also thinks that because of his anti-Islamist positions, Haftar has started to rely on stronger support from the American president, Donald Trump, and has been preparing for talks with the new US government from a position of strength. He expects that the political agreement is going to fall through and the only solution is going to resort to a military takeover, which is going to be supported, sooner or later, by the West. In this context, there have been an increasing number of recent views, under the pressure exerted by Haftar and the HoR, that there should be new negotiations that have to

7 Luis Martínez, head of the CERI International Research Center in Paris, says he believes that „Russia is afraid that it might lose its main customer for the supply of arms.“

8 In a Reuters interview, Nadji Al Moghrabi, who had been appointed director of the Libyan National Crude Oil Corporation by the HoR, said that his office had signed 29 contracts, some of these – with big countries, such as Russia and China.

9 The 72-year old Khalifa Haftar is a former Gaddafi officer who had fled to the United States in 1983. He came back to Libya in March, 2011, and took the lead of some of the anti-Gaddafi forces.

revise the agreement.¹⁰

The Islamic State

The absence of rule of law in Libya and the high level of violence, coupled with the proliferation of arms and the vacuum in the governance of the country, have made it possible for some aggressive extremist groups, such as the „Islamic State“ and **the Al-Qaeda**, to proliferate. The „Islamic State“ has been trying to establish a branch of its own in Libya because **the Al-Qaeda** strategy stipulates re-deployment of fighters and weapons from Syria and Iraq into some key Libyan cities. The jihadists' idea is to turn Libya into an assembly center for the jihadist troops and an open door to the rich areas of Northern Africa.

The absence of statehood and democratic traditions

In the course of decades prior to the 2011 events, Libya used to have a rather bizarre system of government. It neither had a sustainable and clear-cut institutional system, nor did it have a constitution. The country's legislation used to be based on the „Green Book“ postulates, as well as on Gaddafi's philosophy – a naïve socialist utopia that had been strongly influenced by the Islam and pan-Arabism. In technical terms, Gaddafi had been neither a president, nor a prime-minister; he used to be described as a „leader“ taking all the important decisions himself. And the absence of statehood and democratic traditions in the country has been among the impediments to finding a solution for the Libyan crisis.

Regional factors

Italy

Italy had had a leading diplomatic role in the negotiations for the formation of the National Unity Government, as well as for the approval of the government's composition. Italy had also supported the Prime-Minister, Fayeز al-Sarradzh, and had welcomed his coming to power in Tripoli.¹¹ The Italian Prime-Minister and the Italian Minister for Foreign Affairs have repeatedly declared Italy's commitment to contribute to the monitoring of the cease-fire, the maintenance of peace, the integration of the militias into the regular Libyan army, the restoration of the infrastructure, the capacity-building, and the addressing of the migration problem. Italy has also voiced its preparedness to take on the leading role in a possible CSDP mission in Libya.

On February 2, 2017, in Rome, Paolo Gentiloni, the Italian Prime-Minister, and Fayeز al-Sarradzh from the National Unity Government signed a Memorandum of Cooperation between Libya and Italy in the following areas: development, counteracting illicit migration,

10 Taking into consideration the dynamism of the negotiation processes in Libya, there has been, in recent years, a peculiar turnaround in Martin Kobler's views as regards the role of General Khalifa Haftar in the Libyan political process. Kobler is convinced that Haftar has to have a certain role within the Libyan army and, more particularly, within the framework of the army's official structure – something that is entirely at variance with the views of the National Transition Council.

11 According to Luis Martínez, the reasons for the 2011 takeover could be found in the unfavorable conditions in the oil concessions, which Libya had imposed on the Italian ENI and on some other oil companies. Prior to the takeover, Libya had been exporting one third of its oil production to Italy.

human trafficking and smuggling, and tightening of border security.¹²

Egypt, Qatar, Turkey, Saudi Arabia, Algeria

Libya's immediate neighbours, Egypt and Algeria, are very much interested in the stabilization of the country. However, the Egyptian interest is much greater than that of Algeria for which reason Egypt has been pursuing in Libya particular strategic and political objectives.

In mid-December, 2016, a conference took place in Cairo under the auspices of the Egyptian president, Abdel Fattah al-Sisi. Given the situation at that time, this conference could be assessed as another Egyptian attempt to act as a principal mediator in the efforts to find a political solution for the Libyan crisis in a way that corresponds to Egypt's own interests. From among the other regional participants, Egypt has had a leading role in the Libyan crisis. Led by conjunctural national interests, with the financial support of the UAE, and with the „wholehearted“ cooperation of Russia, Egypt has been strengthening General Khalifa Haftar's positions, whose military potential corresponds directly to the current Egyptian interests in relation to Libya.

In the Libyan context, Qatar had been in the forefront against Muammar Gaddafi's regime by taking part in the flight operations under NATO's authority and by supplying the rebels with supporting troops and weapons. Qatar has managed to benefit from its relations with the Islamist currents, chiefly from its relationship with the Muslim Brotherhood, because it has always encouraged this group, for example, by providing shelter to its new leaders before they had become the most loyal allies of the new regime in Libya.

Turkey – the only Muslim NATO Member State, and also an important factor in this region, has gradually solidified its position as regards the regime in Libya. It had initially opposed the sanctions and had criticized the Western air raids while, afterwards, it had offered, quite unsuccessfully, its mediation by means of a „road map“ which had turned out to be of no avail.¹³

Saudi Arabia has been aiming at helping the government to perform its role and fulfill its obligations to improve the living conditions of the Libyan people. Currently, there are some objective conditions for Riyadh's interference not only as a mediator seeking a solution for the settlement of the Libyan crisis, but also as a country which is able to exert some influence on the positions of the regional players.

The Bulgarian position

Bulgaria has backed up the democratic transition in Libya and is prepared to help in the process of the establishment and approbation of the new government institutions in the country.

12 In an interview for the „Corriere della sera,“ newspaper, General Haftar did not conceal his disappointment with the fact that Italy „had chosen to render assistance only to „the other part“ of Libya.“ In the same interview, he also appealed to Italy, and to the other states, not to interfere in Libya's domestic affairs and to leave it only to the Libyans to deal with Libya. The same applied to the „energy facilities that had been so dear to Italy ...“

13 Murat Yetkin claims that there are some economic and political reasons for the Turkish hesitation with respect to Libya. Prior to the crisis, tens of thousands of Turks used to work in Libya, chiefly in the area of construction, as well as for some Turkish projects worth of over 15 billions of dollars. This had been the main reason for Erdogan's initial „wait-and-see“ policy in respect of Gaddafi.

The UN Secretary-General's special representative, Martin Kobler, should be given a chance in his efforts to seek a political solution for the Libyan crisis by means of a political dialogue and a possible agreement with the National Unity Government. In addition, the international community efforts should concentrate on supporting the political dialogue which, despite being a slow process, still has a chance for success.

Security remains a key priority, together with the process of establishing government institutions. Particularly important are the processes involving disarmament and tightening of border control, as well as demobilization and reintegration of the paramilitary formations.

This issue is important to Bulgaria. Therefore, we reckon that the EU should continue to render assistance to the Libyan authorities for the purpose of putting an end to the migration process.

Conclusion

It is not possible to conceal the „contribution“ of some regional and international actors to the split among the Libyans and their confrontation. In a nutshell, these actors have not had a positive role in Libya and, given the present chaotic and instable environment in the country it will not be possible for the Libyans to resolve by themselves the problems they are faced up with. The establishment of control over the oil resources is among the critical factors in securing legitimacy in this country because the ones who are going to establish control over these resources are also going to control the national income and will, therefore, be in a position to have an impact on the wellbeing of the Libyan people.

The international and the regional forces will have to harmonize their policies in order to be able to preserve the territorial integrity of Libya. On one hand, they create an impression that they have been supporting the National Unity Government while, on the other hand, they empathize openly with General Khalifa Haftar who, in turn, has been making it impossible to break the deadlock. We need to make some additional efforts and have to come up with some new initiatives in order to be able to help overcome the differences between the two governments – in Tripoli and in Tobruk. Furthermore, Egypt, the United Arab Emirates, Qatar, and Saudi Arabia should provide genuine, rather than fake support to the „united Libya“ project. In the meantime, the question arises as to whether there has already been an agreement on the division of Libya.

References

Official documents:

Resolution 1970 of the UN Security Council

Resolution 1973 of the UN Security Council

Resolution 2009 of the UN Security Council

Resolution 2323 of the UN Security Council

European Parliament Resolution of January 15, 2015, concerning the situation in Libya (2014/3018(RSP))

Council, Decisions on Libya, January 18, 2016

Council, Decisions on Libya, April 18, 2016

Council, Decisions on Libya, February 6, 2017

Council, Decisions concerning EUNAVFOR MED operation SOPHIA, May 23, 2016

Report of the UN Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL), September 5, 2014

Report of the UN Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL), February 26, 2015

Report of the UN Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL), February 25, 2016

Report of the UN Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL), May 16, 2016

Report of the UN Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL), December 1, 2016

Briefing of the UN Secretary-General's special representative attached to the United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL), Martin Kobler, before the UN Security Council, February 8, 2017

UNITED NATIONS SYSTEM STAFF COLLEGE, FINAL REPORT - Rapid Conflict Assessment of the situation in Libya

Journalistic research:

Momchil Milev, „Libya: Shall we expect a „second Syria“ (Либия: Да чакаме ли „Втора Сирия“), March 17, 2017, the Capital newspaper, http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/svlat/2017/03/17/2936112_libiia_da_chakame_li_vtora_siriia/

Deutsche Welle, archives, <http://www.dw.com>

The Dnevnik newspaper, archives, <http://www.dnevnik.bg>

Bulgarian Telegraph Agency, „Russia is eyeing Libya, too, indicating that it is going to support General Khalifa Haftar who has control over the Eastern part of the country, (Русия обръща поглед и към Либия, давайки сигнал, че ще подкрепи генерала, който владее източната част на страната Халифа Хафтар)

Teodor Savov, „Controlling power of the tribal factor in Libya, (Влияние на племенния фактор в Либия), World Review, <http://wreview.eu/s/vliqnie-na-plemeniq-faktor-v-libya.html>

„The energy war in Libya“, World Review, <http://wreview.eu/s/energiinata-voina-v-libya.html>

LIBYA AND EGYPT: ANALOGIES, DIFFERENCES AND REGIONAL FACTORS, Mattia Toaldo (Aspenia)

Patrick Emzade, „There is no chaos in Libya, there is a war,“, 2 April 2015, Le Monde Diplomatique, <http://bg.mondediplo.com/article1345.html>

The Washington Institute for Near East Policy, „LIBYA AS A FAILED STATE, - Causes, Consequences, Options, Research NOTES, Andrew Engel

CIA, The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html>

Al Jazeera - Libya: The story of the conflict explained, <http://www.aljazeera.com/news/2016/04/libya-story-conflict-explained-160426105007488.html>

The "Libya Herald" newspaper, archives

Grégory Chauzal, „Post-revolutionary discontent and f(r)actionalisation in the Maghreb - Managing the Tunisia-Libya border dynamics“, Sofia Zavagli, Clingendael Report August 2016

Lacher, W., „Supporting Stabilization in Libya: The Challenges of Finalizing and Implementing the Skhirat Agreement“, SWP Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015

Lacher, W., and Peter Cole, „Politics by other means: Conflicting Interests in Libya's Security Sector“, Small Arms Survey, October 2014

Reuters, „UN Envoy: Libya close to Point of No Return“, Aljazeera, October 29, 2014, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/10/un-envoy-libya-close-point-no-return-20141028214858224207.html>

BBC, „Libya supreme court 'invalidates' elected parliament“, November 6, 2014, <http://www.bbc.com/news/worldafrica-29933121>

Robert Bailey, „Betting on Libya's Future“, Gulf Business, June 27, 2012, http://gulfbusiness.com/2012/06/bettingon-libyas-future/#.U_kTJrxdVK0

* *A policy paper written up within the framework of the 13th Diplomacy Training Course for Trainee Attachés „Prof. Ivan Shishmanov“. Training consultants: Dimitar Dimitrov, senior diplomatic officer with the Middle East and Africa Directorate of the Bulgarian Ministry of Foreign Affairs (MFA) and Peter Vodenski from the Bulgarian Diplomatic Institute.*

The changes in the Middle East and the new phenomenon of terrorism

Prof. Camille H. Habib*

Introduction

The events that have shaken the Arab world, starting from Tunisia in 2010, have opened the door to much intellectual dispersion, as well as loss of methodological analysis and conclusive observations. Despite the abundance of academic analyses, it is too early to assess the popular rage and its repercussions that shook the social and political structures in many Arab countries. It is difficult to note any consensus among observers about a unified description of all that happened and is still happening from accelerated events that had toppled thrones and have continued to threaten others.

There are those who called demonstrations „a revolution“, and there are those who found demonstrations to be simple protests or, at best, popular uprisings. For its part, revolution assumes significant changes that affect the lives of people at all levels, not only ousting the king or the president. It is important to emphasize that not every change is a revolution and it is not necessarily that every revolution leads to the change desired by the people.

After only 26 days from the outbreak of the demonstrations in Sidi Bouzid on 16 December, 2010, the Tunisian President Zine El Abidine Ben Ali was forced to step down from power and to leave the country on 14 January, 2011.

As for the Arab Republic of Egypt, the Facebook Youth Movement started the anger uprising in Tahrir Square (Liberation Square) in Cairo and other Egyptian cities. The uprising ended with the ouster of the President Hosni Mubarak after 18 days from its start, on 11 February, 2011. These two events took place amid Arab and international distraught, to the extent that democracy advocates in the Arab world felt at the time that they were given a historic opportunity to get rid of old dictatorship regimes. However, the supposed „Spring“ thwarted their aspirations in Libya, which was destroyed; Syria, flooded in pools of blood that have not dried yet; Egypt was barely able to regain some of the internal balance after the army had responded to the demands of the people in June 2014; and Yemen, which is burning in Arab fire, and all this makes democracy obstinate to end the totalitarianism era in the Arab world.

On the other hand, considering that the most prominent result of the „Arab Spring“ is for Islamists to hold the rein of power remains a shady reality. If the spring means the blossoming of democracy and freedom's flowering in the Arab countries, then the emergence of political Islam leads us to question its implication on the future of minorities and civil state. Secondly, to question the reality of the political vision carried by this „spring“. It should be noted that the project of political Islam, based on mobilizing and sloganeering is now crashing through its inability to overcome the reality of the hard place. Islamic movements can not deviate from the dictates of religious text, whereas, the religious text

* Prof. Camille H. Habib is the Dean of the Faculty of Law, Political, and Administrative Sciences to the Lebanese University

does not allow the partnership and openness in dealing and respecting the others and, at best, it does not lead to national integration, since they do not provide the necessary conditions for others to feel their belonging to the Islamic State, at least due to the lack of fairness in access to opportunities for all under the law. Briefly, there is no opportunity for political Islam to grab hold of the reins of power, but if it happens, it will have to make compromises to distance from the dictates of the religious text, because the religious text does not proffer a State project. Islam is not at once a religion and a state, and this basic idea will be the issue for the most prominent incidents and bickering that have provided extremist movements to claim Islamic identities and to commit the most heinous crimes in the name of religion.

This Arab situation's discussion, after the „Jasmine Revolution“, poses the following problematics:

1. *Does the trend towards a democracy as an emblem begins and ends with overthrowing regime symbols?*

2. *What is the nature, and therefore the ways out, that surround the impasse experienced by political Islam through jihad to take advantage of the political moment to go beyond their ideological perceptions?*

3. *Where is the Arab world heading geographically, politically and socially under the control of terrorist organizations such as ISIS and Nusra of vast lands in Iraq, Syria, and some parts of the Eastern mountains of Lebanon, and their atrocious crimes that demolished civilizations, displaced people and tarnished cultures?*

Democracy and the curse of standards

In fact there were several reasons for popular anger, but there are indications of overlapping factors that are not related to economic analysis which is linked to hunger and unemployment; and not related only to political analysis, based on disrespectful policies for the human dignity; and not related directly to social transformations and the rise of political Islam in its many forms. The real motives of the Arab popular movement are all in accordance with a process of accumulation and overlapping that played the role of motivator for different audiences.

In seeking to analyze the success and failure of the uprisings in their attempts to drop their systems, we may identify four elements or prerequisites for the establishment of uprisings, and in case they exist, they can bring dramatic changes in the Arab countries. These four conditions are:

1. Breaking the psychological barrier of fear, where the fear factor has always banned popular movements from rebelling.

2. To have a peaceful uprising, since its potential cannot be compared to the security and military forces of the regime.

3. There should be a minimum of social cohesion and shared feelings of national unity among the different components of the society so that the religious, race and sectarian differences do not affect, in case of its existence or persistence, in weakening the regime resistance movements and in thwarting the popular resistance.

4. The fourth condition is associated with the success or failure of uprisings and concerns the position of the army or the armed forces from the popular civil rebellion; if

it was supportive or not, there are known prospects for the success or the failure of these movements.

These four factors existed in Tunisia and Egypt (the second revolution), but were not available in Libya (external interference), Syria (civil war and terrorism) and Yemen (internal division and a „decisive“ regional interference). The question remains: How can democratic orientation succeed upon Arab populations under the weapon's clicking? Is it possible to install democratic values (freedom, diversity, tolerance, dialogue) in communities that have religious identity or traditions?

Popular uprisings have succeeded in Tunisia and Egypt, in accomplishing their mission to stop the heresy of political succession, but they have taken a tragic and bloody destructive turn in Libya, where the intransigence of Gaddafi and his attachment to power contributed to legitimizing the international military intervention under the pretext of „protecting the Libyan people“.

In Syria, the intervention of international terrorism prevented the completion of reforms initiated by President Bashar al-Assad. In Yemen, the Houthis adoption of a military solution raised the ire of the Gulf Cooperation Council (with the exception of the Sultanate of Oman) to launch the „decisive storm“ relying on the Air Force to destroy the Houthis military force in the absence of any political solution.

The transition to democracy has become an axiomatic demand; Arab people are eager to establish a state of law and institutions, an independent judiciary, a state that respects the citizen's right to a dignified life, such as the right for education, medical care, employment and social security. Youth forces are required to work on a radical change among the intelligence networks and agencies which, under the old regime, was turned into something similar to a social class, where it imposed security, political, economic and cultural control, similar to what the dominant capitalist class did. Youth forces must be prepared to an open conflict with the „guards of the old regime,“ and with those insisting to build a religious state that does not respect the particularities of non-Muslim minorities, and expand the role of the State incubating the marginalized groups. We must emphasize that democracy presents an internal solution for the power struggle by peaceful means; it is a positive element for the stability, progress and development of the society.

Nevertheless, the Arab youth must be aware that democracy is not a solution for patriotic and national issues, meaning that it cannot be considered as a means to resolve conflicts between states and societies, as preached by globalization advocates. This means that any Arab side that raises the banner of democracy, and welcomes simultaneously foreign intervention to save it from its governors and to impose segmentation, is a suspicious and conspiring side, especially as we do not notice any real international movement against many of dictatorial regimes associated economically and politically with Western decision-makers.

In sum, overthrowing some regime symbols does not mean overthrowing the regime at all; and what would happen to democracy if ISIS is the alternative? The truth is that popular uprisings have entered into a critical stage and they need a lot of support to accomplish the very difficult tasks that they have worked hard to achieve.

Religious text and the curse of reality

Has the „Arab Spring“ encouraged the rise of Islamist movements and their access to power? The answer to this major question needs first to check the reality of events and developments, and whether the early change that had occurred in Tunisia and Egypt was made by Islamists? Do they hold today the last word in determining the future of the two countries? What is proclaimed in Tunisia is that it has maintained a secular state, and the Islamic presence in Tunisia is originally fabricated and does not reflect (as the recent elections showed) the truth about the aspirations of the Tunisian people, in spite of the ballot boxes results after the revolution and the arrival of the Renaissance Movement to power. For many reasons, the Renaissance Movement is required today to bring down its Islamic image, and those first changes will eventually lead to the collision of ideology with reality, and by announcing its adherence to secularism, the Movement would have stepped forward in the right direction. The developments are not measured or judged by slogans but by concrete results.

In Egypt, the dramatic end of the Muslim Brotherhood rule under the feet of the people and the military junta responding to their demands demonstrates that the power of the Muslim Brotherhood is conservative and does not have a pragmatic program in the political or economic sense. Accordingly, such a political group cannot of course take specific political positions. It can be said, and contrary to popular belief, that the political Islam manifesto based on mobilizing and sloganeering was crashed on the stake of the revolutionary situation in Egypt. Perhaps the most striking evidence of the dilemma of Egyptian political Islam movements is summarized in their inability to overcome the fact and, consequently, abandon its intense speech concerning the Palestinian cause.

Political Islam movements will not be able to provide any real political, social or economic achievements, and they will be obliged to accommodate their ideological stance with reality, thus losing the ability to propagate ideological discourse that had shaped up their popularity, specifically the conflict with the Zionist enemy. Its continuation with this morphogenesis speech will lead to their isolation and to the blockage of international horizon, and, consequently, double their tragic situations on more than one level. Thus, they will resort to the logic of necessities that knows no law, and will be judged as movements that left their Islamic discourse due to their striving for power.

The predominantly Islamic movements, and in the context of their pursuit to obtain popular legitimacy on the basis of commitment to Islamic law, are always keen to provide ideological discourse, but the presence of ideology begins to retreat with their entry into reality and all detailed policies. The collision moment of ideology with reality often leads to the decline of ideology for the sake of reality. The suitability of these movements for the sake of power is something that overcomes the same suitability with the coexistence with reality, and responsibility. Of course I will try as much as possible not to go through details of legitimizing the ideological law of Islamic discourse, but we can say that contemporary history has not showed success of any experience of these movements in political power or management access. This failure is related to the nature of these movements (if any) and the fact that Islam according to many Islamic thinkers is not at once a religion and a state, and is not about the inner circumstances of these movements, but it rather goes beyond it to many objective conditions that prevent them from seizing power, especially in

pluralistic societies.

There is no doubt that there are many challenges awaiting Islamists, with respect to the development of the intellectual and ideological rhetoric to deal with flexibility and openness with public freedoms, human rights issues and the relationship between the majority, minorities and political pluralism, otherwise they will lose, and they have lost, large groups that had believed in them. As with respect to the relationship between the religious text and the fact, the inevitable diligent remains the achiever of public interest. The implementation of the jurisprudence is an essential part of Islam's vitality and dynamism through which it is able to continue to provide answers in every age about current challenges. According to the Hadith, *Wisdom is a faithful one's wish, and Muslims are worthier to have it, where you find it, have it, and never ever abandon it.* Thus, it became the duty of Muslims to support their legislative affairs with every human experience whether historical or contemporary.

The European experience in the Dark Ages shows that societies with religious identities cannot make a successful democratic experience. The validation of this thesis is possible through the recovery of some of the basic turning points of European history where Ecclesiastic dictatorships emerged in their ugliest manifestations when the French King Louis XIV spread the idea of „divine right“, which considers the governor's authority as divine, and that no one has the right to it. The current Arab reality is very similar, to a certain extent, to the ending of the pre-European Renaissance. Islamic administration is re-playing the exclusionary role that the church had played when it refused all multitude and considered plurality as an infringement of the „legitimate figure“ in running the country's affairs.

In short, the point needing emphasis is that the future of Islamist parties and movements and the transformations that will occur depend on the work and achievements of the experience and on what the Arab state will become in the custody of the occurring revolutionary change.

The change and the curse of terrorism

No one can claim that the Arab world is utopia or an ideal world to live in. The reality of human rights is dreadful under dictatorship and oligarch regimes that do not care about freedom or democracy. Perhaps the poet Muzaffar Al Nawab described the Arab world accurately when he said: „This Arab world that extends from one sea to another ... is a gathering of contiguous prisons, one jailer holding the hand of another jailer.“ Moreover, the Arab impasse is not only related to the absence of freedoms and democracy, but to years of corruption, lack of development and planning and dependence on the West that have accumulated to frustration and despair of a better tomorrow for the populations of this region. In resuming, the bun of bread is missed as well as the human dignity, and their absence leads us to expect explosions that its objective fuse was the flames that tucked the body of Bouazizi. Besides, the dramatic crumbling of Tunisian regime was an indicator of the weakness of the regime, and with it, the historical fear's barrier fell and the Arab street was dominated by the saying: change is possible.

However, Tunisia is no longer an exception in the path of the „Arab Spring“ countries which are witnessing civil wars, foreign interventions and organized terrorism. After two calm transitions of authority, Tunisia appears today in a race with terrorism. On 18 March,

2015, a terrorist group attacked the ancient Bardo Museum and caused the death of 22 people, including 18 foreign tourists and about 50 others were injured. According to the Arab media, the Bardo attack formed a „transit station of continued emphasis on safe borders to the security and politically threatened capital“.

The attack that targeted Tunisia at the hands of terrorism is nothing compared to what happened in Syria and Iraq, where all the world's terrorists met under the flag of ISIS and Nusra in order to cancel history, demolish civilization, kill humans and tarnish the image of Islam. In their conduct, ISIS and Nusra had committed the following crimes:

1. They try to cancel the human history and strive to erase the effects of civilization in the land that has been considered as the „cradle“ of civilizations.
2. They strive to erase the contribution of all the people who built this Arab land that witnessed the beginning of human history.
3. They destroy the causes of human progress by wiping out the monuments of all who came through history, and excelled in science, culture or beautiful art.
4. They kill human beings, capture women and sell them, turn boys into monsters, destroy metropolises and then brag about their achievements through social media, they slaughter and burn people alive, abolish education and behead any „other“ and, then, they broadcast their slaughtering movies to the world.

In a historic speech at the UN Security Council on 27 March, 2015, the Lebanese minister of Foreign Affairs and Emigrants, Gebran Bassil, said that minorities in the Levant are oppressed, slaughtered and persecuted at the hands of ISIS and Israel, „because our Levantine identity molded heavenly religions on one land and in one being.“ Bassil argued: „Why our principles are being sacrificed on the altar of interests, and why are we being killed by ISIS and Israel, while the entire world stands by watching and merely notes down facts and dispatches reports? And what remains of international law, international justice and the UN Security Council, when there is no more law, justice and security in our region?“. Speaking about minorities, Bassil asked the following questions: what value remains of the minority if its number plummeted in Iraq from two million to less than 300 000? And in Turkey from 15% to 1%?, and in Bethlehem from 85% to 12%? And in Jerusalem from 53% to 2%? And if 700 000 Yazidis and Christians in Mosul were displaced in one fell swoop? And two bishops were kidnapped without anyone reacting? And Assyrians were displaced as a result of this silence... What would remain of minorities, if in the name of Islam a state was allowed to be born, which is a distorted radical interpretation of Islam. Finally, Bassil called on the international community to maintain „our culture, identity and civilization, and take from us much more than oil and resources“.

This heartbreaking call made by Minister Bassil before the UN Security Council came as a reaction to the terrorist acts committed by ISIS and Israel that cannot even be compared to prehistoric times brutality. Apart from the slaughter and displacement of humans and those who disagree with them, ISIS worked on the destruction of the human heritage, through:

1. In Iraq: selling Sumerian monuments in Tel Aviv, destroying the cities of Nimrud, Hatra and Khorsabad, demolishing Nineveh Museum, and the statue „The Winged Bull“, the symbol of the Assyrian civilization as well as the historic Church of St. George.
2. In Syria: the looting, burning and destruction of archaeological sites in several different parts of the country, among which: Krak des Chevaliers (Crusader Castle),

historical markets of Aleppo, including the Umayyad Mosque, the Evangelical church, the fishing corner and the Waqf library.

It should be noted that there is no definition for terrorism in the international law, as this issue has been and continues to collide with a number of challenges, contradictions and conflicting demands. This is what drove many observers to conclude that despite the fact that the UN Security Council resolutions are not a source of international law, „**but the international mandatory of the resolutions of Chapter VII makes us believe that the definition cited by resolution 1566 of international terrorism is an internationally binding definition**; the definition stipulates that:

criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, and all other acts which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature.

Thus, the UN Security Council must refer the ISIS crimes to the International Criminal Court, and to hold accountable those responsible for committing these crimes and all those who incited and carried them out, as it has done twice previously when the Security Council referred the Darfur case before the ICC under resolution 1593/2005, and when it referred the Libya case under resolution 1970/2011. The Security Council's responsibility in the assignment is based on two principles:

First, the crimes that are committed, the perpetrations, the persistent violence, are threatening international peace and security.

Second, based on the responsibility of the international community in „protecting civilians“, the principle which led to forwarding the Libyan case to the ICC, as soon as a country shows unwillingness and inability to protect civilians, it becomes imperative for the international community to carry that responsibility proceeding from the principle of the responsibility to protect civilians, which has become since 2005 an integral part of the public international law.

Consequently, it is possible, nonetheless it is a must, for the international community to penalize ISIS and the Israeli occupation for their crimes based on the legal characterization of those crimes, namely:

1. Committing genocide
2. Crimes against humanity
3. War crimes

However, the major result of ISIS terrorism and through its criminal acts remains that it has buried Arab's pursuit to achieve the desired goal in establishing a civil state – a state of citizenship – where citizens are equal in rights and duties.

Conclusion

In conclusion, the following observations must be stated:

1. Free people do not produce subordinated (puppet) regimes. Perhaps we can say that

the most powerful weapon that Israel fears is that the Arab populations have freedom and enjoy democracy.

2. The unrecognition of the existence of „Arab Spring“ goes back to the fact that the people who faced and toppled tyrants look confused in finding a new political formula or building an alternative regime. As they acted without a plan, even if they knew what they did not want, and when they shouted loud: „The people want to overthrow the regime“, they did not have a clear picture of the alternative regime they wanted.

3. Overthrowing some regime symbols does not mean at all the establishment of democratic governance; the democratic governance is not built on the backs of tanks or aerial bombardment or through the courtship of Israel. And any regime that claims democracy and establishes relations with the Zionist entity is an infiltrator regime that must be fought, even with the help and support of a reluctant authoritarian regime.

4. The occupation of ISIS of vast areas in both Syria and Iraq is considered an introduction to rewriting the political map of the Middle East so as to ensure the continuation of the Israeli superiority at all levels and the protection of Western interests. The division of the already divided land is no longer driven by an intellectual luxury, but became a tangible reality confirmed by the facts in all of Iraq, Sudan, Libya, Syria and Yemen; and the goal is clear and unambiguous, which is to maintain the strategic superiority of Israel, serve its security and justify its existence as a Jewish state surrounded by sectarian feuding statelets. In other words, the Western-Zionist scheme does not need excuses to rupture the Arab world because the majority of Arab countries live today in a stage of concern over destiny.

5. The turmoil in the Arab world is linked in a key part to determining the regional poles in the Middle East: Is it Israel and Iran or Israel and Turkey, or is it Turkey, Iran, and Israel? And there is nothing Arab among these poles.

In retrospect, we understand the Saudi decision in waging „the decisive storm“ against Houthi forces in Yemen: „the backyard of Riyadh“. The point needing emphasis is that „the decisive storm“ campaign, which began on 26 March 2015, has coincided, to some degree, with the reaching of a „nuclear understanding“ between Iran and the Western countries, as if Saudi Arabia wanted to play some regional role against Iran, through its air campaign on Yemen.

This means that the door has become wide open to a scene of many regional wars: Saudi Arabia, Yemen, Egypt, Libya etc. It is acknowledged that the vulnerable regimes usually wage wars outside their borders to unite people in the face of imaginable „external threat“, coupled with the absence of any effort to introduce internal reforms.

6. Finally, political changes in the Arab countries have provided the opportunity for the spread of international terrorism led by ISIS and Nusra militias to commit the most heinous crimes against history, geography, human civilization and religion. If the minorities in the Arab Levant live with the obsession of an existential threat, then the Islamic religion is exposed as well to greater distortion of its values at the hands of those who claim to be Muslims.

7. Arab people must know that the transition to democracy is not easy and is not done by a „push“ of a button. There are institutional, social, economic, legal barriers that prevent transition to democratic rule. The absence of state institution, the deep-rooted traditional structural forces, the absence of rules of citizenship and the weak economic growth,

are obstacles that must be overcome before the transition to democratic polity. In short, the practice of democracy needs actors and participants, and these actors represent the citizens in the community, which is reflected in the following statement: there is no democracy without citizens or citizenship.

8. Negotiating terrorists must not be considered as an option. States are called upon to join efforts and adopt a comprehensive strategy to fight all forms of terrorism at all levels: military, economic, social, and educational. States must understand that terrorism is not confined solely to the Middle East but it is spreading to other parts of the world. In my assessment the recent terrorist attacks against a Russian airplane and against Lebanese and French civilians indicate that we are witnessing a real Third World War taking place between peace-loving nations on one hand and terrorist groups supported, unfortunately, by some states, on the other.

DEBATES WITH MEPS

„The future of the European project “

A public discussion devoted to the future of the European project took place on January 27, 2017, at the Central Military Club in Sofia. This was the second event from a series of discussions entitled „Debates with MEPs“ that have been organized jointly by the Bulgarian Diplomatic Institute (BDI) and the Information Office of the European Parliament (EP) in Bulgaria. This initiative is aimed at preparing the Bulgarian team for the country's forthcoming Presidency of the Council of the European Union and, more particularly, for the dialogue and cooperation between the EU institutions in relation to the hot topics on the EU agenda, at raising the awareness of the EU political priorities in this country, and at introducing the vision of the individual political groups in the European Parliament of the future of Europe. The debate was opened by the BDI director, Ms. Tanya Mihaylova, and the head of the Sofia EP Information Office, Mr. Teodor Stoychev. In their opening remarks, they underlined the important place of the EU theme and of the debate about the challenges to the European Union on the EU agenda and drew attention to the symbolism of 2017 as the year marking the 60th anniversary of the Treaties of Rome, as well as the 10th anniversary of Bulgaria's membership in the EU. The discussion was moderated by Mr. Kiril Valchev, Bulgarian journalist and Darik Radio broadcaster.

Four Bulgarian MEPs took part in the forum, namely: Andrey Kovachev from the Group of the European People's Party (Christian Democrats), an EP Quaestor and member of the Foreign Affairs Parliamentary Committee Bureau; Georgi Pririnski from the Progressive Alliance of Socialists and Democrats Group, member of the Budget Control and of the Employment and Social Affairs Parliamentary Committees; Svetoslav Malinov from the European People's Party (Christian Democrats) Group, member of the Culture and Education and of the Petitions Parliamentary Committees; and Angel Dzhambazki from the European Conservatives and Reformists Group, member of the Culture and Education Parliamentary Committee.

The four MEPs presented their views and discussed with the audience some issues related to the current challenges to the European Union, their visions of the future of the EU, the Bulgarian experience gained during the country's 10-year membership in the EU, the country's forthcoming activity on the eve of Bulgaria's Presidency of the Council of the EU in 2018, migration and terrorism combating issues, the EU relations with some of its key partners, and the withdrawal of Great Britain from the EU.

The 60th anniversary of the Treaties of Rome and the 10th anniversary of Bulgaria's membership in the EU – what kind of European Union do we want to have in the future?

Andrey Kovachev was the first one to take the floor. At the beginning of his contribution, he underlined that the European Union has been the result of the activity and the wishes of all Member States, and of their politicians, for which reason it should not be attacked from some EU capital cities. The European Union was defined as the most successful global

project on Earth. While putting forward his arguments, Mr. Kovachev highlighted the fact that, today, Europe is enjoying the longest period of peace in its history, which should not be taken for granted especially in the context of the tense atmosphere along the EU periphery. The European Union continues to be a successful project from an economic perspective; however, the Member States should be consistent in executing in their own countries the decisions they have made themselves.

Mr. Kovachev drew attention to the fact that, quite recently, there has been an anti-European discourse. He underlined that we are all part and parcel of Europe and, for this reason, cannot and should not be anti-Europeans. In relation to the recent assertions that Brussels has been imposing upon all Member States some decisions made by particular countries, Mr. Kovachev reminded the audience that all EU Member States participate in the EU decision-making process. He also noted that the anti-European attitudes have led to the emergence of a number of populist formations (e.g. in the Netherlands, France, and Germany), which have been abusing the people's fears concerning their own social and physical security.

In his analysis of the current level of development, Andrey Kovachev focused on a couple of indicators: the EU Member States account for about 7.5% of the world population; however, they share together over 50% of all social payments; and also, the EU generates some 25% of the world GDP and engages in 20% of the world trade. Fairly often, the criticism of the institutions is, in fact, leveled at the overgrown bureaucracy and in this context Mr. Kovachev presented the following figures: the 30,000-persons administrative staff of the European Commission is comparable to the administrative staff of Paris. In addition, there are about 300 civil servants per every 10 000 citizens in the EU Member States while this ratio in the EU is less than 1%. Mr. Kovachev also said that, sometimes, the criticism of the Community has been quite justifiable; therefore, the EU should adapt itself faster to the challenges but it should be much stronger and more unified in the area of security, defense, intelligence and border protection.

On the occasion of Bulgaria's EU-membership anniversary, he pointed out that all Bulgarians can see for themselves the obvious differences that have occurred in the country over the past 10 years. The financial indicators in this period also speak for themselves: BGN 15 billion from the common EU budget for the net beneficiaries in addition to 20 new metro stations, 37 water treatment plants, and over 1,221 km of rehabilitated roads. 22,000 young people have availed themselves of the Erasmus and Erasmus+ programmes. We should add here, of course, security and the four fundamental freedoms, which are an invariable component element of the EU membership. Bulgaria should not remain in the EU periphery; therefore, this country should go on with its EU integration by adopting the European currency. Today, all the EU Member States should continue to work for a strong and reformed European Union. During the open discussion that followed in the second part of the forum, Mr. Kovachev reaffirmed his positive assessment of Bulgaria's first 10 years in the EU by pointing out that, in addition to the financial, as well as to some other arguments mentioned above, without the European Union, Bulgaria is going to turn into „an easy prey for third countries“.

In his exposé, Georgi Pirinski pointed out that the EU is faced up with the dilemma: whether to get further integrated into a „federal Union of European states“, or else, to return to the „system of national states cooperating with one another“. He said he believes that

all these issues should be discussed as an „and/and“, rather than as a „or/or“ model, and also that the social role of the individual Member States, and of the Union, should be given a boost. In his opinion, the main issue boils down to the crisis of confidence in the EU administration and the EU institutions. A recent research has revealed that the majority of EU citizens are in favor of their EU membership while, on the other hand, they have been complaining about the functioning of the EU. He also gave Brexit as an example of the effect of the malfunctioning of the EU, which has led to an unprecedented turnaround in European integration. There has been a feeling of insecurity and of an implicit threat while, on the other hand, some processes, such as the great recession, have left among the people a lasting mark by creating uncertain prospects for the coming generations. Only a couple of years ago it was impossible to even make a suggestion that the European integration could be reversed while the situation today is entirely different. Then Mr. Pirinski shared his concern that, if we continue to put emphasis only on the sovereignty of the Member States and on the role of the Council in formulating the EU policies, without taking into consideration the function of the European Parliament as a co-decision-making body elected directly by the EU citizens, this is going to block up all the processes in the EU.

He drew a parallel between the main differences in the policy implemented by the European People's Party (EPP) and the policy pursued by the Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D). The EPP gives priority to the security issues and to questions related to the establishment of joint military structures, to fighting terrorism, etc. while, on the other hand, the socialists tend to focus on the social element of security. They believe that security stands for the everyday safety of the people, as well as for the possibility to exercise their right to work which is going to guarantee them a decent future within the „welfare state in a social Europe“ paradigm.

According to Svetoslav Malinov's prognostication, the future European Union will continue to be subjected to criticism but, on the other hand, the Brexit phenomenon is going to have a positive effect on the EU. And the EU will continue to be a widely discussed issue of present interest. Mr. Malinov emphasized the constructive role of the political opposition in the governance process. However, there has been a situation in which most of the discussions have concentrated on whether the EU should continue to exist, rather than on the form in which this union should continue to function. And, as a result of the pressure exerted by the rising populist forces, the debate has begun to concentrate on the question of whether the EU, as such, should continue to exist, rather than on the issue what kind of Europe we would like to have. This kind of debate is more or less destructive because it threatens to pull apart the achievements of European integration which, when subjected to incessant criticism, might eventually go away. And, it is the anti-European populist factor that aims to destroy the European Union. Therefore, this kind of rhetoric has to be brought down to a minimum by the pro-European forces whose objective is to preserve the existence of a well-reformed European Union. Mr. Malinov shared his opinion that the „sovereignty or security“ dilemma, which has been brought to the fore by the populist forces, is untenable. There could be such a dilemma for the big states, e.g. the Russian Federation or China, but, in the context of the EU Member States, a possible restoration of sovereignty in its full size would mean withdrawal from the EU. Therefore, there should be a re-ideologisation of the European policy so that the debate could be brought back onto its constructive basis, which is going to prevent it from focusing on the future of the European project, rather than on

the future of the European Union. This is particularly valid in the context of the forthcoming elections in some EU Member States, such as Italy, the Netherlands and France, because the outcome of these elections will be decisive for the future of the Union. Mr. Malinov said he believes that the withdrawal of Great Britain from the EU is going to consolidate the pro-European forces – very much like the way in which this happened in Austria.

Today, the EU Member States are faced up with yet another problem, i.e. the dilemma whether to preserve their sovereignty or not. Svetoslav Malinov argued that, in its primary meaning, sovereignty precludes the possibility of joining any kind of union, for which reason the European governments should join efforts, even at the expense of their own sovereignty, in order to be able to guarantee their common security.

Angel Dzhambazki hastened to put forward the opposite argument with respect to the national sovereignty by laying stress on its significance. He also said that, in its 60-year long history, the European project has never experienced a more serious crisis of confidence underlining the fact that this crisis had been precipitated by the Western European states, which were the founding fathers of the EU. He said that some more stringent rules have to be introduced in order to prevent the easy migrant penetration into the territory of the EU, and also, that the humanitarian status granting legislation has to be revised. According to Mr. Dzhambazki, the EU has to undergo an institutional reform and has to introduce some amendments to the EU Treaties. In addition, the sovereignty clauses have to be preserved in order to be able to prevent any interference in the national sovereignty of the individual states and, what is more, the political activity of the heads of the EU institutions has to be restricted. He also said he believes that the Union has to show respect for the Member States by refraining from any interference into their national legislation while the European Commission should perform its executive functions and should become more democratically open. In addition, the EU leaders will have to bear more actively the political responsibility in their decision-making.

In the future, Bulgaria has to have clearly formulated priorities in its capacity of an EU Member State, and in this context Mr. Dzhambazki shared his position on this country's priorities in view of the forthcoming Presidency of the Council of the EU. Among other things, these priorities should focus on the migration of some Bulgarians to the West, the demographic collapse, and the problems of the Bulgarian minorities abroad, chiefly in the Western Balkans region.

Regarding the question of what European Union we would like to have in the future, Georgi Pirinski, Andrey Kovachev and Svetoslav Malinov all said that they are in favor of the future European integration, irrespective of the slight differences in their views. In turn, Mr. Dzhambazki took a somewhat more Euro-skeptic position by arguing that this integration has to be restricted only in favor of the national states.

The security issue was covered by the four members of the European Parliament. Andrey Kovachev shared his opinion that the European Union should become more united on the basis of further integration in the security and the defense area. Mr. Malinov shared a similar position by saying that the EU security requires delegation of sovereignty. According to Mr. Pirinski, security is important but this has to be socially-tinted, rather than militarily-tinted security. The European Union should become more social in nature and it should not be transformed into a federal state. In turn, Angel Dzhambazki argued that sovereignty is an asset that has to be defended as an expression of the national interests and valued

as an anchor which could prevent us from drifting apart, in one way or another. In the area of defense, Mr. Dzhabazki said that he is against the raising of a common EU army that is going to be independent from NATO.

What challenges does Brexit pose to the EU and what will be the EU future after Brexit?

Brexit, standing for Great Britain's withdrawal from the EU, was amongst the highlights of the debate about the future of the European Union. This topic, of course, included the relevant challenges and consequences.

Andrey Kovachev commented upon the Brexit issue by laying emphasis on the EU and the Member States' interest to keep Great Britain in the Common Market provided that the „four freedoms“ (free movement of people, goods, services and capital) should be preserved after the end of negotiations between the EU and the United Kingdom (UK), and following the withdrawal of the United Kingdom from the EU. Mr. Kovachev pointed out that the possibility in this case is fairly slight, reminding the audience of the recent position of the British Prime-Minister, Ms. Theresa May, that Great Britain is going to stick to the so called „hard Brexit“. Thus far, it has become clear that the British government is entirely in favor of the UK withdrawal from the Common Market, as well as of re-negotiating the current relations afterwards. In the event of a „hard Brexit“, Great Britain will have to participate in the commerce with the EU as any other third country by taking as a model the standards of the World Trade Organization (WTO), which involves customs duties at the rate of 4%-4.5%. As an alternative, Great Britain and the EU could rearrange their commercial relations by negotiating a commercial agreement similar to the one negotiated with Canada. Nevertheless, the new nature of relations between the EU and the UK will become a fact only after the end of the UK withdrawal negotiations. The negotiation process is going to take place during the Bulgarian Presidency of the Council of the EU in the first six months of 2018, for which reason Bulgaria has to get well prepared beforehand.

Georgi Pirinski dwelt on the same issue but in the context of the future changes in the EU necessitated by the mounting crisis of confidence in the operation of the EU institutions. The latest Eurobarometer surveys indicate that the majority of the EU Member States' population approves of their countries' EU membership but it disapproves of the way in which the Union operates. This disappointment has been due to the feeling of insecurity, as well as of the unclear prospects. In this context, Brexit should be regarded as a clear indication of an unthinkable, until recently, reverse development of the Euro-integration process – towards disintegration and falling apart. The European agenda should also include the question of how the EU has been responding to the processes of disintegration, and also, in what way the European Union should respond to this formidable challenge. According to Mr. Pirinski, this response should make the EU Member States unite around the idea for a more social Europe, as stipulated in Article 3 of the Treaty on European Union, as well as around the proposal for the establishment of a European pillar of social rights.

Svetoslav Malinov spoke convincingly in defense of his hypothesis that Brexit is going to have an impact, quite opposite to the domino effect, meaning that the Europeans are going to cling much closer together, rather than drift apart. European centripetal forces will arise and pro-European governments will be formed. This can be attested by the results of the

recent presidential election in Austria where the winning candidate was the pro-European independent contestant, Alexander Van der Bellen. Mr. Malinov said he believes that Mr. Van der Bellen's candidacy had made a lot of Austrian citizens vote for him, chiefly the ones that had become aware of the negative consequences of a possible victory of the Euro-skeptic, Norbert Hofer, who could withdraw Austria from the Eurozone and the EU. *Just like the Austrians, an increasing number of Europeans have begun to realize that the EU is not perfect and that the EU is badly in need of some radical reforms in order to be able to survive, rather than to disappear. A possible disintegration of the European Union is bound to sweep away everything that has been achieved so far (including rights, freedoms and values). And it is the awareness of this tremendous loss that can guarantee that no other Member State is going to withdraw from the EU.* Mr. Malinov said that he is also aware of the fact that there would have never been topics on the current EU agenda which would have been discussed today without Brexit, such as, for example, the European defense capabilities. The very fact that Great Britain is no longer going to have a right of veto, coupled with the sense of danger, could be considered to be a perfect precondition for developing such capabilities.

Mr. Dzhambazki said he believed that the EU institutions and, more particularly, the European Commission had been initially neglectful of the British referendum results, as well as of Brexit per se. Therefore, he added, that the future reform of the EU should also focus on the need for the European institutions to show more respect for the national states. Yes, the European project is marking its 60th anniversary this year; however, this project has never experienced such a lack of confidence before. This confidence is missing, first and foremost, among the citizens of the leading European states that contribute the largest amounts to the European budget.

Two questions raised by the audience during the open discussion concentrated on the future of the EU after Brexit.

Ms. Vessela Cherneva, head of the European Council on Foreign Relations (ECFR) Bulgarian office, asked the MEPs the following question: „How ‘the positive domino effect’, which is expected to foster the EU integration, could be compensated for in the case of small countries, such as Bulgaria, in respect of which it could lead to additional marginalization.“

Mr. Kovachev answered that any additional amplification of the debate of a possible EU division into a core and a periphery is going to be harmful to the Bulgarian interests, while Mr. Dzhambazki added that the multi-speed Europe is already a fact. Mr. Malinov shared his view by saying that he would not like to see Bulgaria in isolation, and also that, if Europe wanted to proceed to a new level of integration, it has to carry out a reform of the Eurozone. At the same time, the new level of integration is going to involve a temporary state of division. Therefore, Mr. Malinov said, it would be good for Bulgaria to remain, for some time, in the periphery of a community that is gaining momentum, rather than to stay, on an equal footing, in a homogeneous whole. Mr. Pirinski was clear in his categorical answer by saying that the EU has to, first and foremost, promote the social, economic and territorial cohesion.

Mr. Ognyan Karastamatov, a trainee attaché at the Bulgarian Ministry of Foreign Affairs, inquired about the vacuum that is going to be created in the Common Foreign and Security Policy (CFSP) after Brexit. So, his question was how this vacuum could be filled up. Mr. Kovachev answered that Great Britain has always been something like an impediment to

the CFSP and, therefore, Brexit could possibly produce a positive effect in this respect. In turn, Mr. Malinov added that we should first wait and see what course the domestic Brexit political debate is going to take as it is going to develop in parallel with the Brexit negotiations (referring to Scotland and the staunch Scottish position not to withdraw from the EU and, therefore, withdraw from the United Kingdom).

The EU-US relations following the election of president Donald Trump

In his introductory words, the moderator of the debate, Kiril Vulchev, had touched upon one of the latest statements made by the new American president, Donald Trump, and, more particularly, the major world hotspots he had concentrated on. In addition, two questions were asked from the audience formulated in the following manner: „Is Mr. Trump going to give Europe a chance to emancipate itself?‘ And „Does only Germany stand for Europe?‘ These questions were re-formulated by the moderator as follows: „What is the significance of the US for the future of the European project?‘ .

The four MEPs took turns in answering the questions.

Andrey Kovachev concentrated on the fact that, in the wake of World War II, the USA had pledged to guarantee the security of Western Europe and, afterwards – of Eastern Europe, as well. For a long time, the United States – both republicans and democrats – had begun to require from Europe much greater commitment to their common security and defense, chiefly in respect of the Balkan, the Middle East, and the African states. Mr. Kovachev was categorical in his statement that the European defense capabilities are not, in any case, meant to stand in for NATO’s capabilities; they are only intended to supplement the NATO potential in terms of joint purchasing of military equipment, of shared helicopters, of joint military exercises, and of joint R&D investment in the area of defense – under the Horizon 2020 programme, as well as within the framework of some other programs. „And, in order to dispel any possible doubts“, Mr. Kovachev said, „there will be neither standing in for NATO, no withdrawal from the Alliance. Because NATO, along with Art. 5 of the Washington Treaty, continue to constitute the basis for our own security“ .

In turn, Georgi Pirinski shared his view that it is not the American president who has to determine the EU future because this future should depend on the aspirations of all the citizens of the individual EU Member States. He also underlined that we should not regard the Council of Ministers as the only political institution that should set the EU policy because the European Parliament has also a say in this respect. Therefore, he appealed to everybody to follow closely the discussions and the debates in the European Parliament.

Svetoslav Malinov commented that the above statement of president Trump has been really worrying because „during his election campaign, he had reiterated three times something about the European Union, which had not been an incorrect fact or a demonstration of ignorance, but rather an expression of his worldviews. Mr. Trump had said that the European Union had been created for the purpose of competing against the United States and the world economy and trade.“ According to Mr. Malinov, president Trump perceives the EU as some sort of a competitor and, therefore, the weakening of the Union is going to be good for America. He pointed out that this is a complete misunderstanding which, however, is not going to turn into a guiding political principle of the United States. He defined the new American president as being extremely hostile and, in this regard, a

novelty to the EU. He then made a comparison between the political language used by Donald Trump and that of the French politician, Marine Le Pen: „While striving to win more votes for herself, she uses the words and expressions that the American president has been using with respect for the EU.“ Mr. Malinov added that the US indignation over the funding of NATO is justifiable as the living standards in some EU Member States are fairly high. He said he is quite confident that the „2% of GDP requirement“ should become mandatory for both political reasons, as well as for reasons of values. In relation to the EU defense capabilities, Svetoslav Malinov pointed out that this issue has already been raised and discussed twice: at the height of the refugee crisis, and after Brexit. He made an observation that, according to its own statutes, NATO cannot interfere in a large number of geographic, political and conflict-related areas irrespective of the fact that these areas constitute a direct threat to both Europe and the world. He said he believes that this is the proper place for a possible European defense union – to interfere and to act. In addition to what Mr. Kovachev had said, Mr. Malinov argued that the EU defense potential should have the possibility of interfering where NATO cannot, and gave Libya as an example.

Angel Dzhambazki supported some of president Trump's words, namely that the European Union is not fulfilling its contractual obligations. „If we would like to improve our defense capabilities, everybody should meet their contractual obligations and should act as a loyal ally.“ He also opposed what Mr. Malinov had just said, i.e. that it is only the EU that can guarantee the security and the economic stability of its Member States, by arguing that the European Union is protected only in its capacity of a NATO partner, and also, that the US are the major force, which can guarantee this kind of security.

The four MEPs demonstrated some unanimity in the following areas: in relation to the „2% of GDP“ Member States' full annual contributions towards the NATO budget; and with respect to the understanding that the European defense capabilities are not meant to stand in for NATO's capabilities as they are only intended to supplement NATO's defense potential.

The migration factor and its effect upon the EU policies and the European model

Andrey Kovachev pointed out that in relation to the EU future, it will be most important for the Member States to pursue a uniform defense, security, and migration policy and to cooperate closely in the joint protection of the EU borders and in fighting terrorism. He emphasized the need for an effective readmission and repatriation policy as an essential component element of the fight against illegal migration. „By overcoming the refugee-and-migration crisis we are going to restore the trust and confidence of the European citizen. We have to demonstrate to these people that both the national competent authorities and the EU institutions have been making an effort to obey the law and to repatriate to their home countries the migrants who do not have the right to reside within the territory of the EU.“

In addition, Mr. Kovachev said that it has been the refugee-and-migration crisis that has allowed a large number of politicians to capitalize on the legitimate fears and concerns of the European citizens. He gave an example of the erroneous, to his mind, German communication strategy of 2015 when the words of Angela Merkel were presented by the media as an appeal or an invitation to „all migrants to go to Germany“. He pointed out that as a result of the German refugee-and-migrant policy, it was only in 2015 that over 890 000 refugees had managed to enter the country. In this context, he appealed to the „countries of

final destination“ (including France and Germany) to start employing some more effective and timely migrant repatriation mechanisms because their stay within the EU territory is completely unjustifiable. In relation to the common refugee-and-migration policy, Mr. Kovachev underlined that it is very important for Bulgaria to deal properly with the economic migrants in its capacity of an external EU border country. In this context, he advocated the establishment of a joint EU intelligence agency which could contribute to the protection of the EU external borders.

Svetoslav Malinov also voiced his support for a firm and consistent migrant repatriation policy. „I am an ardent supporter of a radical repatriation policy because there are really people whose life depends on their finding an asylum in Europe. It is for the sake of these people that we will have to repatriate all economic migrants and it is this repatriation policy that will have to be the key to this problem in 2017. He also informed the audience that the readmission agreement that had been signed between the EU and Turkey works and this has resulted in the reduction of the migration influx via the Mediterranean. Mr. Malinov outlined the main priorities in this area, namely the repatriation of illegal migrants and the integration of those who have been granted a refugee status within the territory of the EU. In addition, he referred to the unprecedented migration flows towards the Western European states as one of the reasons for the upsurge of populist forces.

In turn, Georgi Pirinski pointed out that there has been a dangerous tendency in Europe to fight migration on the basis of ultra-nationalistic positions, confrontation and aggression. In this context, he spoke in favor of the EP Resolution of October 25, 2016, concerning human rights and human migration to third countries. „This resolution offers a clear vision of what has to be done: to put an end to human trafficking, to support the countries that are directly exposed to migration pressure, and to differentiate between the people fleeing a war and the ones that have fled their countries for some other reasons“, Mr. Pirinski concluded.

According to Angel Dzhambazki, the migration crisis has to be fought on the basis of a clear-cut policy including the protection of the EU borders, the impossibility to cross the said borders, immediate repatriation, and a stringent procedure as regards granting, withdrawal, and denial of a refugee status. He pointed out that the terrorist attacks in Europe have brought to the fore the clear necessity to take firm measures against the illegal migrants, as well as the need to organize a debate about the necessary changes in, and a reform of, the EU. He referred to this as the new „migrant-repellent policy“, which has to be discussed and adopted. However, Mr. Dzhambazki said that the readmission agreement signed between the EU and Turkey has not been working. Therefore, the Member States have to join efforts in order to be able to produce a more effective strategy for the protection of the external EU borders.

Notwithstanding the fact that the migration crisis had not been listed as a major topic on the Eurodebate agenda, all those present coalesced around the thesis that the top EU priority involves the protection of the European citizens and that the settling of the refugee-and-migration crisis is the way to win back the people's confidence in the European institutions. The participants also agreed that there should be a common EU migration policy, as well as effective protection of the EU external borders, implementation of the readmission agreements negotiated with third countries, as well as some other measures that the Union has to take in order to better address and resolve this problem. It is important that, in the face of such challenges, the EU has to be united, and should have a common vision of how to settle the migration crisis. Which, in turn, is going to restore the trust and confidence of the people in the European institutions.

„The Communication Strategy for the Accession to the European Union“

In 2017 Bulgaria marks the 10th anniversary of becoming a Member State of the European Union. To meet the requirements stemming from this membership, the Diplomatic Institute to the Minister of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria (BDI) introduces and promotes common effective standards in the diplomatic profession, designed to meet the training needs of Bulgarian diplomats and members of the state administration. The Institute has also extended its activities on international level, involving in its trainings foreign diplomats and thus contributing to the spirit of regional cooperation. In its main focus have always been South-East Europe, the Black Sea Region and the Caucasus, with a special emphasis on the Balkans.

In February, 2017, the Diplomatic Institute officially presented its latest publication in the House of Europe in Sofia, titled „The Communication Strategy for the Accession to the European Union“. The specialized edition in English comprises the results of a joint project of the BDI and the Hanns Seidel Foundation that is one of the Institute's closest partners. Among their numerous joint initiatives are the Winter School of Diplomacy, the Energy Diplomacy course, public events, as well as the project „Western Balkans: Getting closer to the EU. Strengthening the capacity of the state institutions to meet the integration challenges today“, which aimed to enhance the administrative capacity of Montenegro, Macedonia, Albania and Bosnia and Herzegovina.

A follow-up initiative of the latter is the project „How to communicate with the public in the context of the EU integration“ (2015 – 2017) designed to assist the countries in the Western Balkans on their way to the EU in communicating the European idea and the European policies to their local publics. It consists of a field study, resulting in research papers, and two conferences at which the outcome of the project are to be presented.

The target countries are divided in two groups. The first one includes Montenegro, the Republic of Macedonia and the Republic of Serbia. Bulgarian experts researched on the spot the public attitudes towards the accession to the European Union, with the aim to understand what are the communication policies in those three countries on the various levels – the EU representations, the governmental policy /if any/ and the activities of the NGOs, universities, etc., and to find out what is the link between the respective communication policy and the level of support and understanding of the relations and negotiations with the EU.

The second group includes the Republic of Bulgaria, Hungary and Croatia. Bulgarian experts researched the public policies and methods that were used in these countries in the process of their EU integration, with the aim to analyze the methods of communication between the respective governments and the people. One of the main results was the comparative analysis between the communication strategies of the three countries the successes of which could well be integrated in the strategies of the countries that are currently on their way to join the EU.

Based on the data collected, the experts produced 6 research papers, one for each country. Together with the overview articles of one other Bulgarian and one German

expert, they have been included in the publication „The Communication Strategy for the Accession to the European Union“: „Communicating the European Union – why, who, what, how?“ by Prof. Ingrid Shikova from the European Studies Department of Sofia University „St. Kliment Ohridski“, „Public acceptance of EU accession – not a matter which runs by itself: lessons learnt from analyses of communication strategies in the context of acceding to the European Union“ by Prof. Eckart D. Stratenschulte, Director of European Academy-Berlin, „Presentation of Hungary’s Communication Policy on European Integration during the country’s preparation for full membership of the European Union“ by Tedi Ganchev, expert at the BDI, „Presentation of Bulgaria’s Communication Policy on European Integration during the period of preparation for full EU membership“ by Biliana Decheva, Head of Department at the BDI, „Communication Strategy of the Republic of Croatia“ by Georgi Gergov, expert at the BDI, „Communicating the European Union in Montenegro“ by Prof. Ingrid Shikova, „How to communicate the EU in Serbia“ by Vladimir Shopov, „How to communicate with the public in the context of EU integration – Report on the Republic of Macedonia“ by Kaloyan Simeonov from the European Studies Department of Sofia University „St. Kliment Ohridski“.

| | |
|---|--|
| Преводач Иванка Ангелова | Translator Ivanka Angelova |
| Отговорен редактор Николай Крумов | Managing Editor Nikolay Krumov |
| Предпечат Медия Продукт ООД | Pre-print Media Product Ltd. |

ISSN 1313 – 6437



<http://bdi.mfa.government.bg>

ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ДВУСТРАННО СЪТРУДНИЧЕСТВО
РЕГИОНАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО
БЛИЗЪК ИЗТОК
ДЕБАТИ С ЕВРОДЕПУТАТИ
НОВИ ИЗДАНИЯ НА ДИ

19/2017

EUROPEAN UNION
BILATERAL COOPERATION
REGIONAL COOPERATION
THE MIDDLE EAST
DEBATES WITH MEPs
BDI NEW PUBLICATIONS

