

**Фондация “Фридрих Еберт”**  
(лого)

**Институт за политически и правни изследвания**  
(лого)

**БЪЛГАРСКАТА ВЪНШНА ПОЛИТИКА И СИТУАЦИЯТА В  
ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА**

**Фондация “Фридрих Еберт”  
Институт за политически и правни изследвания**

**БЪЛГАРСКАТА ВЪНШНА ПОЛИТИКА  
И  
СИТУАЦИЯТА В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА**

**Под научната редакция на  
проф. д-р Емил Константинов и проф.д-р Георги Карасимеонов**

**София, 2002**

## **СЪДЪРЖАНИЕ**

**Минко Ноев**

**Външната политика на България в Югоизточна Европа –  
реалности и потенциал**

**Проф. д-р Нансен Бехар**

**Разширяването на НАТО на Изток: нови фактори и процеси**

**Д-р Тодор Кубуров**

**Проблеми на сигурността в Югоизточна Европа**

**Проф. д-р Емил Константинов**

**Международно-правни измерения на борбата срещу тероризма**

**Владимир Шопов**

**Политическата система на Македония и международната  
общност: преход от мажоритарна към консоциативна  
демокрация?**

**Емануела Иванова, Иванка Ташкова**

**Геополитическата ситуация в Югоизточна Европа и  
българската външна политика: фактори, цели и перспективи**

**Книгата излиза с помоща на Фондация “Фридрих Еберт”**

## ВЪНШНАТА ПОЛИТИКА НА БЪЛГАРИЯ В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА – РЕАЛНОСТИ И ПОТЕНЦИАЛ

**Минко Ноев**  
**Ръководител на група за политически анализи**  
**на фондация “Паисий Хилендарски”**

Политиката на България в региона на Югоизточна Европа е закономерен продукт на икономическите, социокултурни, вътрешно-политически и групово-психологически отношения в българското общество и въздействието на динамичната външнополитическата среда, в която тя се осъществява. Върху външната политика на България в региона оказват влияние значителен брой вътрешни и външни фактори, които налагат търсене на адекватни външнополитически решения за защита на националния интерес както в краткосрочен, така и в средно срочен план.

Изхождайки от постигнатият вътрешнополитически консенсус за стратегическите външнополитически приоритети, а именно присъединяването на България към НАТО и достигане на равнище на вътрешно развитие, което ще направи възможно членството на страната в Европейския съюз формулирането на **целите и средствата** за осъществяване на външната политика в региона на Югоизточна Европа се превръща в ключов елемент за постигане на външнополитическите интереси на българската държава. Този извод се потвърждава по недвусмислен начин от най-значимия външнополитически резултат през последните години, а именно започването на реалният присъединителен процес към ЕС в резултат на предприетите от България външнополитически действия в Косовската криза през 1999 г. В този смисъл реалната политика на България в региона би следвало да бъде насочена към “повишаване на стойността” на страната като фактор, генериращ не само стабилност, сигурност и предсказуемост на действията, но и със собствен капацитет за реализация на своите интереси.

Основно **предизвикателство** за България в този план е привеждането на външнополитическия процес в съответствие с нормалните европейски стандарти и разрешаването на съществуващото противоречие между официално дефинирани външнополитически цели в регионалната политика от една страна и средствата за тяхното

постигане, включително използваните външнополитически ресурси на държавата от друга.

Като държава с ограничен външнополитически ресурс България следва да извърши целева и институционална оптимизация на външнополитическия процес, което да ѝ позволи да подобри ефективността на своята външна политика в региона. Първостепенна задача за постигане на тази цел е извършване на обективна оценка на състоянието на външната среда – глобална, европейска и регионална и възможностите за реализация на регионалните външнополитическите цели на България.

## ВЪНШНА СРЕДА НА РЕГИОНАЛНАТА БЪЛГАРСКА ПОЛИТИКА

### **1. Глобална среда.**

Глобалната среда за реализация на регионалната външна политика на България не може да бъде определена еднозначно като благоприятна или неблагоприятна. На глобално равнище протичат динамични икономически и политически процеси, които оказват нееднозначно действие върху възможностите за реализация на предварително дефинирани регионални цели. Факторите с решаващо значение за определяне на състоянието на глобалната среда могат да бъдат условно разделени на две групи:

#### 1.1. Позитивни фактори с краткосрочно и средносрочно действие:

- Предстоящото разширение на НАТО с нови държави-членки, сред които и България в краткосрочна или средносрочна перспектива,
- Установяване на Югоизточна Европа като точка от глобалния дневен ред,
- Постепенно предефиниране от страна на глобалните сили на ролята на региона от поле на конфронтационна дейност в зона за сътрудничество по въпроси от общ интерес, включително в борбата против тероризма като ново глобално предизвикателство.

#### 1.2. Негативни фактори с краткосрочно и възможно средносрочно въздействие:

- Навлизането на световния икономически цикъл във фаза на застой с признаци на рецесия в САЩ,
- Постепенното изваждане на Югоизточна Европа от фокуса на вниманието на глобалните сили в световните икономически и политически процеси.

Съществуват и други фактори от глобалната среда, които оказват опосредствено влияние върху възможностите за осъществяване на българската външна политика в региона на Югоизточна Европа.

## **2. Европейска (континентална) среда**

Европейската среда, в която се реализира регионалната външна политика на България оказва по-непосредствено и конкретно практическо влияние върху нея. Понастоящем Югоизточна Европа е единственият кризисен регион на континента , при това най-слаборазвитият регион от Европа. От тази гледна точка в европейската външна среда също действа комплекс от благоприятни и неблагоприятни фактори, които оказват своето въздействие върху регионалната политика на страната.

### 2.2. Основни позитивни европейски фактори:

- Консолидацията на Европа в единно икономическо и политическо пространство около ЕС и постепенното интегриране на нови 12 държави, включително България в съюза в средносрочна перспектива,
- Нарастване на политическото и икономическо влияние на европейските структури пряко в държавите от региона с цел неговата постепенна интеграция към останалата част от Европа,
- Постепенното оформяне на ефективни европейски структури в областта на сигурността и отбраната.

Посочените позитивни фактори от континенталната (европейска) среда са общи (индикативни) и не изчерпват в никакъв случай широката гама от положителни въздействия, които обединена Европа оказва върху възможностите за провеждане на ефективна регионална политика от страна на България.

### 2.2. Сред негативните фактори могат да бъдат идентифицирани:

- Масово разпространеното схващане за Югоизточна Европа, като кризисен район – източник на негативни влияния за развитата част от континента,

- Диференцираният подход в политиката на държавите от ЕС под влияние на културно-исторически традиции и други психологически фактори към определени държави от Централна и Източна Европа, включително към България,
- Невисоката ефективност на съществуващите европейски механизми за урегулиране на кризи и ниската реална полезност на структурите , създадени след Косовската криза от 1999 г. (Пакт за Стабилност).

### **3. Регионална среда**

Състоянието на Югоизточна Европа като регион в широк политически смисъл\* не само въздейства върху регионалната политиката на България, но притежава и характеристиката на непосредствена среда в която пряко се осъществява тази политика. В този смисъл състоянието на регионалната среда оказва най-пряко и непосредствено влияние върху процеса на формирането и осъществяването на външната политика на България в Югоизточна Европа.

**Хетерогенността** на регионалната среда по широка гама от индикатори и динамиката на нейното относително неустойчиво развитие дават основания за изграждане, извън региона на схващания и концепции, чието евентуално приложение обективно стеснява хоризонта на регионалната политика на България. Вижданията за необходимост от първоначална хомогенизация на част от региона (без Гърция и Турция) и последващото му интегриране като едно цяло в европейските структури са в противоречие с българския интерес и извъншените външнополитически инвестиции за ускорено интегриране на България в европейските структури. България е практически принудена да влага значителен външнополитически ресурс в действия в региона, които по принцип не са обективно от първостепенен интерес за държавата и са с нулева възвръщаемост на инвестираните активи.

3.1. Сред положителните фактори в краткосрочен и средносрочен план могат да бъдат идентифицирани:

- Почти пълна зависимост на региона от отношенията и политиката на интегрирани глобални, европейски и евроатлантически структури;

- Начална икономическа и политическа стабилизация в част от региона – обективно възникване на стабилност, която действа позитивно върху онези негови чести, които все още нямат такава характеристика;
- Постепенно съзряване на политическите и икономически елити и приобщаването им към европейските и евроатлантически ценности;
- Все по-дълбокото интегриране на целия регион в евроатлантическия процес;
- Окончателно приключване на въоръжените конфликти в региона;

3.2. Неблагоприятните фактори от регионалната среда могат да бъдат да бъдат обобщени по следния начин:

- Силно изразена хетерогенност на структурата на Югоизточна Европа;
- Разпад на държавността и ниско равнище на държавност на значителна част от територията на региона съпроводена с въоръжени конфликти;
- Ниско равнище на икономическо развитие на целия регион;
- Икономическа нестабилност и ниска инвестиционна поглъщаемост на региона;
- Неустойчивост на държавни структури или отсъствие на реална държавна власт върху територии и икономически дейности и структури в редица държави;
- Културно-историческа и социокултурна незрялост на част от управленските елити;
- Присъствие и влияние на негативни етно-психологически фактори;

Състоянието на глобалната, европейската и регионалната среда в които се осъществява българската външна политика в Югоизточна Европа обективно налагат:

1. необходимостта от гъвкаво формулиране на непосредствените български външнополитически цели и конкретни външнополитически действия в региона;
2. способността да бъдат обезпечени необходимите ресурси за постигане на тези цели и за осъществяване на конкретни действия;
3. търсене и намиране на многостранни и двустранни позитивни външнополитически решения в съществуващите проблемни зони с цел постигане на стратегическите външнополитически цели на България.



Като цяло външната среда за осъществяване на регионалната външна политика на България може да бъде оценена като динамично изменяща се с тенденция към подобрене, но все още с наличие на значителен брой негативни компоненти.

## **ЦЕЛИ НА ВЪНШНАТА ПОЛИТИКА НА БЪЛГАРИЯ В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА**

Изхождайки от горната обща оценка на външната среда и стратегическите консенсусни външнополитически приоритети на България пред политиката на страната в Югоизточна Европа могат да бъдат формулирани следните **общи регионални външнополитически цели**:

1. Постигане на равнища на обща регионална сигурност и позитивна сигурност в двустранните отношения с отделните държави от региона, които гарантират реализацията на стратегическите външнополитически приоритети и вътрешните условия за ускорено икономическо развитие на България;
2. Разрешаване на кризите в региона с приоритет на териториите, непосредствено граничещи на България (Република Македония и Косово) и минимизиране на загубите от тях ;
3. Създаване на условия за подобряване на икономическата среда на регионално и двустранно равнище за осъществяване на инвестиционни проекти с участието на български стопански субекти (български данъкоплатци);
4. Преодоляване на негативните социокултурни и етно-психологически стереотипи и нагласи, оказващи съдържащо влияние върху позитивните интеграционни процеси на региона в европейските и евроатлантически структури включително на регионално и двустранно равнище.

Тези общи цели следва да бъдат реализирани във външнополитическата дейност чрез дефинирането на конкретните приоритети на регионалната българска външна политика в две направления – **многостранно регионално сътрудничество** и **двустранни отношения** с отделните държави от Югоизточна Европа.

### **I. МНОГОСТРАННО РЕГИОНАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО**

### **I.1 Местни форми на регионално сътрудничество**

Хетерогенността на Югоизточна Европа като регион обективно препятства през дълъг исторически период изграждането и съществуването на реално функциониращи ефективни интеграционни структури . Независимо от това България полага съществени усилия и влага ресурс за укрепването на редица от многостранни политически инициативи.

Основната многостранна регионална инициатива , която има определено значение за укрепване на взаимното политическо доверие и е реален форум за обмен на становища и мнения по регионални проблеми е **Процеса на сътрудничество в Югоизточна Европа /ПСЮИЕ/**, включващ Албания, Босна и Херцеговина, България, Гърция, Р Македония, Румъния, СР Югославия, Турция, и Хърватия в качеството на наблюдател.

Началото на инициативата е положено на Софийската среща на министрите на външните работи на страни от Югоизточна Европа /6-7 юли 1996 г./, с общо решение да се бъде осъществявано многостранно регионално сътрудничество между страните-участнички в следните области:

- укрепване на стабилността, сигурността и добросъседството;
- икономическо развитие;
- хуманитарни, социални и културни въпроси;
- правосъдие, борба с организираната престъпност, незаконния трафик на наркотици и оръжие, тероризма.

VI Среща на министрите на външните работи на страните-участнички в ПСЮИЕ бе проведена в Тирана през м. май 2001 г. На нея е прието съвместно Заявление, в което са отразени акцентите на срещата – рисковете за регионалната сигурност и стабилност в Югоизточна Европа - обстановката в Република Македония, Косово, Южна Сърбия, отношенията Белград-Подгорица, Босна и Херцеговина; ангажименти за по-нататъшно развитие на регионалното сътрудничество; перспективи за сътрудничеството в борбата с организираната престъпност и всички видове незаконен трафик. Приета е идеята за сътрудничество в рамките на ПСЮИЕ между министерствата на образованието на страните-участнички с цел съвместен преглед на съдържанието на учебниците по история за преодоляване на негативните наслоения в представите за съседните народи.

Независимо от ограничения си капацитет и отсъствието на атрибутите на международна организация ПСЮИЕ играе положителна роля като единствената регионална форма създадена по инициатива на държавите от региона, а не привнесена отвън.

В рамките на ПСЮИЕ България застъпва позицията, че за постигането на трайна стабилност и просперитет в Югоизточна Европа е необходимо изработването и прилагането на всеобхватна стратегия за развитие на региона и за създаването на условия за индивидуалното пълно интегриране на страните от ПСЮИЕ в евроатлантическите структури. Главна предпоставка за разширяването на дейността на ПСЮИЕ в други области извън политическата сфера е стабилизирането на сигурността в региона.

В регионалната политика на България ПСЮИЕ играе о ролята на спомагателен инструмент за многостранни политически консултации на високо и експертно политическо равнище.

### 1.2 Регионално икономическо сътрудничество

С приключването през април 1999 г на ратификационния процес **Черноморското икономическо сътрудничество (ЧИС)** прераства в от регионална икономическа инициатива в **регионална икономическа организация.**

**В структурата на организацията са обособени редица органи-** Парламентарна асамблея на ЧИС, Черноморска банка за търговия и развитие, Международен център за черноморски изследвания и Съвет на деловите среди, **които имат свой бюджет и висока степен на автономност.**

Постоянният международен секретариат на ЧИС координира под ръководството на страната-председател на ЧИС цялостната дейност на организацията. Председателството се поема на ротационен принцип за срок от шест месеца.

В рамките на ЧИС се разработват редица амбициозни програми за :

- свързване на електрическите системи на страните-членки;
- развитите на Черноморската транспортна зона като част от общоевропейската транспортна мрежа;
- трансгранично сътрудничество с цел улесняване движението на стоки и хора и т.н. ;

Постигнатите резултати в практическата реализация на тези и други програми са незадоволителни главно поради отсъствието на силен еднопосочен външнополитически и

икономически импулс. ЧИС не е организация с приоритетно икономическо или политическо значение за държавите-членки, което неизбежно дава отражение на постигнатите в нейните рамки резултати. Сред главните причини за това са:

- отсъствието на вътрешно и външно финансиране, различната степен на заинтересованост от разработването и реализацията на различни проекти от страна на отделните държави-членки на ЧИС;

- съществени различия между отделните страни-членки в степента на икономическо развитие и макроикономическа стабилност;

- отсъствие на ясно дефинирани приоритети и дългосрочни цели на сътрудничеството в отделните области;

- ниска степен на ефективност на механизмите за реализация в рамките на организацията;

- недостатъчна координация между различните органи на ЧИС.

Независимо от слабата ефективност на ЧИС като регионална икономическа организация участието на България в нея има определен позитивен ефект основно в икономически план.

### 1.3 Външно инициирани регионални инициативи

Основната регионална инициатива в ЮИЕ с реално съдържание засега е Пактът за Стабилност за Югоизточна Европа, инициран от ЕС по германска идея през 1999 в резултат на Косовската криза и нейните последици.

България участва активно в създадените три Работни маси от самото учредяване на Пакта през 1999 г. Същевременно ясно проявената в самото начало тенденция при оформянето на Пакта за превръщането и на България в пряк обект на целите на пакта не бе адекватно оценена от българската външна политика. Недооценката и отсъствието на реалистичен анализ на Пакта от самото начало на неговото функциониране доведоха до включването на България в участие в дейности , в които страната няма пряк интерес. Закъснялата и неадекватна външнополитическа реакция на негативната за България тенденция в края на 2000 г. доведе до погрешно възприемане на интереса на България в Пакта от страна на ЕС .

Последвалите публични инициативи на България за преформулиране на целите на Пакта също бяха възприети със смесени реакции, което демонстрира , че неадекватната

публична артикулация на действителните външнополитически интереси може да доведе до нежелани резултати.

България би следвало да възприеме позиция на активно, но селективно участие в дейностите и работните маси на Пакта концентрирайки усилията си в областите от неин интерес , а именно Работна маса II (икономически въпроси) и Работна маса III (сигурност и вътрешен ред).

Като механизъм, предназначен да играе важна роля в координирането на усилията за превръщане на Югоизточна Европа в регион на сигурност, стабилност и просперитет, Пактът за стабилност има значителен потенциал, дължащ се на пряката подкрепа на ЕС и САЩ.

## *II. ДВУСТРАННИ ОТНОШЕНИЯ С ДЪРЖАВИТЕ ОТ РЕГИОНА*

Хетерогенността на Югоизточна Европа предопределя приоритетното значение на развитието на двустранните отношения с отделните държави като основен ресурсен източник за реализация на конкретни външнополитически цели не само в региона, но и в стратегически за България план.

**Развитието на отношенията с Гърция** е от ключово значение за постигането на стратегическите външнополитическа приоритети на България - членство в ЕС и НАТО.

Българската външна политика е насочена към реализация на своеобразно позитивно стратегическо партньорство между двете страни не на последно място и поради високата зависимост от Гърция за бъдещото осъществяване на главните външнополитически цели на страната.

Между двете държави не съществуват съществени проблемни ситуации, поради което осъществяването на този тип политика не среща особени трудности.

Наред с българския интерес Гърция да подкрепи кандидатурите ѝ за ЕС и НАТО, България полага усилия за осъществяване на специфични свои интереси като реализация на съвременен комуникационен излаз на Бяло море чрез отварянето на 3 нови гранични контролно-пропускателни пункта (в момента функционира само един), изграждане на Паневропейски транспортен коридор № 4, ангажиране на Гърция и гръцкото влияние в ЕС за изграждане на тези и други инфраструктурни проекти и т.н.

Изграждането на петролопровода Бургас-Александропулис за пренос на каспийски нефт не е зависи единствено от политическата воля на двете страни, поради което неправилно се разглежда понякога като чисто двустранен проблем.

Предвид високата зависимост на България от гръцката подкрепа за бъдещото членство на страната ни в евроатлантическите структури възможностите за активна политика в защита на специфични български интереси в двустранните отношения са обективно силно ограничени.

Двустранните отношения с **Турция** се дефинират от българската външна политика като отношения между бъдещи съюзници в НАТО, което реално допринася за преодоляване на дълго съществуващи стереотипи от времето Студената война.

Основната им характеристика е стабилно развитие на основата на общоприетите принципи на международното право, добросъседството и взаимната изгода.

Реалната оценка на тези отношения изисква отчитането на широк кръг от политически, исторически икономически и социокултурни параметри. Търпеливото изграждане от българска страна на широкообхватна договорно-правна база на тези отношения минимизира възможността евентуални неблагоприятни развития във вътрешнополитическия живот на Турция, който има своя специфика, да се превърнат в източник на напрежение и да окажат евентуално негативно влияние върху България.

Добронамереното сътрудничеството по широк кръг от проблеми реално ограничава влиянието в двустранните отношения на сили и схващания на определени среди в Турция, базирани на етнонационални експанзионистични виждания.

Двете страни подхождат с внимание към комплекса от съществуващи двустранни проблеми, свързани с решаването на откритите имуществени, социални и хуманитарни въпроси без да го превръщат в централен за двустранните отношения. Внимателно продължава и преговорният процес по разчистването на устието на река Резовска, както и за съгласуване на Програма за опазване на недвижимите културно-исторически паметници на територията на двете страни.

България разполага с определен външнополитически ресурс за влияние в двустранните отношения, базиран преди всичко на по-близката ѝ европейска перспектива от Турция. Турция се разглежда като потенциален, а България като реален бъдещ член на ЕС от Брюксел, което в средносрочна перспектива ще превърне югоизточната българска граница в реална граница на обединена Европа с всички произтичащи от това последици и

за двете страни. Тази перспектива започва да се превръща постепенно в реалност с изваждането на България от негативния визов списък на ЕС и предприемането на първия комплекс от мерки за превръщането на българо-турската граница в ефективна бариера срещу незаконния трафик на хора, наркотици и контрабандни стоки през България за Централна и Западна Европа.

**Урегулирането на конфликтите на територията на бивша Югославия** и развитието на широка мрежа от нормални добросъседски отношения с нововъзникналите държави е първостепенен български външнополитически регионален интерес поради следните основни причини:

- Продължаването във времето на съществуването на полудържавни формирания с неясен вътрешен статут и на държави с ограничени държавни функции, контролирани военно и политически от външни сили (НАТО, ООН) съществено ограничава възможностите за привличане на чужди инвестиции в региона, с което се спъва икономическия растеж в България;
- Кризисното състояние върху част от територията на бивша Югославия (Босна и Херцеговина, Косово като част от СР Югославия и Република Македония) в непосредствена близост до българските граници изисква ангажирането на вътрешни български ресурси в непродуктивни дейности (повишаване на сигурността на българската държава);
- Съществуването на огнища на вътрешнорегионална нестабилност в продължителен период от време влияе негативно върху перспективите за интегриране в европейските и евроатлантически структури не само на региона, но и на отделни, относително стабилни държави като България. Това негативно влияние намира израз в разработването на осъществими, но външнополитически неприемливи за България концепции за “капсулиране” на региона и отлагане на интегрирането му в Европа под предлог за приложение в бъдеще на “пакетен подход” в евроинтеграцията.
- Продължаването на относителната комуникационно инфраструктурна затвореност на България по отношение на основните ѝ пазари нанася съществени загуби на българското стопанство и спъва цялостното икономическо развитие на страната в дългосрочна перспектива.

Предвид посочените по-горе причини България предприема конкретни външнополитически действия за преодоляване на последиците от 10-годишната югославска криза , които в по-голямата си част са адекватно ориентирани и ресурсно обезпечени. Същевременно , България разполага със значителен неоползотворен външнополитически потенциал (ресурс) за оказване на влияние в някои области и конкретни проблемни ситуации. Неоползотворяването на този потенциал от българската външна политика обективно забавя във времето процеса на урегулиране по-конкретно в Република Македония и Косово.

Съществуващото схващане, че ролята на България в урегулирането на кризата в Република Македония и Косово следва да бъде сведена до обща политическа подкрепа на усилията на международната общност и съобразено с материалните ресурси на страната участие в СФОР, КФОР и другите международни структури е спорно от гледна точка на реалните български външнополитически интереси.

Република Македония като държава и Косово като външно-политически проблем са единствените регионални точки, в които България разполага с потенциал за влияние и безспорен външно- политически ресурс. В този смисъл, евентуалното дезангажиране на българската външна политика от окончателното урегулиране на кризата обективно отдалечава във времето цялостното умиротворяване на региона с произтичащите от това последици за България. В това отношение активната позиция на България в първата фаза на конфликта на територията на Република Македония през пролетта на 2001 г. е показателен за влиянието, което България може да оказва.

Конкретно постигнатите резултати в **двустранните между- държавни отношения с Република Македония през последните години** са индикативни за неоползотворен регионален ресурс на българската външна политика. Поради причини с неизяснен характер във външнополитическия процес на България постигнатите позитивни резултати не могат да бъдат окачествени като необратими. Пример в това отношение са значителният брой подписани, но нератифицирани от парламентът на Република Македония двустранни документи, съставляващи договорно-правната база на отношенията между двете страни.

Официалното приоритизиране във външната политика на изграждането на инфраструктурни проекти между двете държави без адекватно осигуряване на



необходимите материални и финансови ресурси не може да бъде възприето като активен и съобразен с реалностите външнополитически подход.

България е особено заинтересована Република Македония да се развива като приятелска, независима, стабилна и демократична държава, с перспективи за пълноправно членство в НАТО и ЕС. За постигането на това обаче е необходимо преосмисляне на досегашната българска политика към и в Република Македония и нейното ориентиране към постигане на приемливо за България вътрешнополитическо развитие на югозападната ни съседна страна.

В двустранните отношения с **Румъния** българската външна политика се стреми да утвърди партньорство и добросъседство на основата на общите цели на двете държави за европейска и евроатлантическа интеграция. Поддържането на активен политически диалог, интензивни военно-политически връзки, добри търговско-икономически отношения и развити взаимоотношения в областта на културата и образованието напълно отговаря на външнополитическите интереси на България. Българо-румънските отношения са поставени на стабилна договорна основа, а възникващите въпроси в двустранните отношения като строителството на мост на р. Дунав при Видин – Калафат намират своето логично решение.

Подходът на България за развитие на **двустранните отношения със СР Югославия** се дефинира от общата регионална политика и външнополитическите приоритети на страната. В своята външна политика към СР Югославия България се стреми да е намери верен баланс между позитивно развитие на двустранните отношения и изпълнението на ангажиментите произтичащи от евроатлантическия интеграционен процес, включващи подкрепа на усилията на международната общност за демократизация на територията на бивша Югославия..

Съществен елемент на българската политика в двустранните отношения със СР Югославия е осигуряването на безпрепятствени транспортни и комуникационни връзки на България със страните от ЕС и Централна Европа през територията на СР Югославия.

Двустранен проблем от особено значение за България в е състоянието и защитата на правата на **българското национално малцинство** в СРЮ.

Развитието на двустранните отношения между България и СР Югославия през последните години се характеризираше с ниска ефективност поради международната

изолация на режима на Милошевич. Политическите промени в СР Югославия и Сърбия през есента на 2000 г. създадоха предпоставки за динамизиране на българо-югославските отношения и сътрудничество. Една от важните външнополитически цели на България е преодоляването на стагнацията в отношенията и стереотипите от миналото чрез изграждане на нов тип двустранни отношения, основаващи се върху добросъседството, сътрудничеството и взаимодействието за постигане на регионална сигурност.

От тази гледна точка България подкрепя задълбочаването на демократичните промени на територията на СР Югославия като предпоставка за гарантиране на собствената си национална сигурност.

В рамките на своя външнополитически интерес България провежда политика, насочена към съхраняване и утвърждаване на идентичността на българското национално малцинство в СРЮ.

Реално възникващите нови възможности за реализация на български интереси в отношенията със СР Югославия следва да могат да бъдат адекватно оползотворени при прилагане на системен подход в дефинирането на конкретните цели и тяхното ресурсно осигуряване.

В отношенията с **Албания** България проявява интерес за поддържане на активен политически диалог, вкл. с цел търсене на допълнителни възможности за стабилизиране на обстановката в районите на Косово и западните части на Република Македония, населени преимуществено с албански етнически елемент.

Външнополитическият потенциал на България за въздействие чрез българо-албанските отношения за намиране на трайно решение на Косовския проблем и кризата в Западна Македония е немалък, но не е използван адекватно, поради което засега може да се квалифицира като временно замразен. В рамките на своята политика за защита на правата на етническите българи в държавите от региона, България оказва дозирана подкрепа, на етническите българи в Албания с цел съхраняване на тяхната идентичност и официалното им признаване.

С **Хърватия** и **Словения** България развива нормални двустранни отношения в рамките на европейската и евроатлантическата интеграция и провежданата политика за укрепване на регионалната стабилност.

България работи за по-нататъшно задълбочаване на приятелските отношения с тези страни чрез динамизиране на политическия диалог и двустранното сътрудничество във всички области.

България оказва, според своите възможности, съдействие за утвърждаване на демократично и плуралистично общество и изграждане на демократични институции в **Босна и Херцеговина**. Важно значение има участието на български представители в международните структури и организации, действащи на територията на БиХ.

\*

\*

\*

Извършеният общ преглед на българската външна политика в региона на Югоизточна Европа цели да постави въпроса за адекватното оползотворяване на неизползувания, реално съществуващ външно- политически потенциал на България, а не да извърши цялостен анализ на двустранните отношения или регионалните инициативи. Без да е изчерпателен той дава храна за размисъл и дискусия по въпроси, които са от съществена важност за българската външна политика.

## **РАЗШИРЯВАНЕТО НА НАТО НА ИЗТОК: НОВИ ФАКТОРИ И ПРОЦЕСИ**

**Проф. д-р Нансен Бехар**

Европейската и евроатлантическата интеграция в така наречените "концентрични кръгове" на политическата и военна структура на "стария континент" е основен жалон на външната политика на Република България. Независимо от промените в политическия елит на страната през последните години, европейската насоченост на политиката на България (с най-силен акцент върху пълноправното членство в Европейския съюз) и действията за ускорено придвижване към НАТО, неизменно присъстват като програмни елементи в изявленията на лидерите на основните политически сили. Но докато все повече става ясно, че пълноправното членство в Европейския съюз се "отлага" за края на първото десетилетие на XXI век (в рамките на общото забавяне на този процес за всички страни-кандидатки), членството в НАТО като че ли е по-реалистично в обозримо бъдеще и очакванията поканата за това да стане в края на 2002 г.

### **Разширяването на НАТО**

Процесът на разширяването на НАТО е под влияние на динамични вътрешни двигатели и външни фактори. От една страна, страните-членки все повече осъзнават необходимостта от разширяване на функциите на НАТО и видоизменянето на някои от старите ѝ функции. Видоизменят се структури и механизми в посока на мироподдържащи и мироопазващи операции. Вълната от тероризъм в глобален мащаб също наложи търсенето на нови взаимодействия с антитерористичните акции на отделните държави и коалиции.

От друга страна, редица европейски държави оказват силен натиск за приемането им като пълноправни членки на НАТО, разчитайки с това да получат солидни гаранции за националната им сигурност и Европа да ги признае като надеждно поле за насочване на инвестиции. Някои държави от бившия съветски блок се безпокоят, че разтягането на поканите за членство в НАТО във времето ще създаде нов тип противоречия в Европа - противоречия между "рано поканените", "късно поканените" и "непоканените".

След 1989 г. НАТО се сблъска с нова ситуация в политиката на сигурност в Европа. С изчезването на конфликта Изток-Запад и обединяването на Германия все повече се засилваха аргументите за промяна в класическите функции на НАТО както те бяха скрепени в Атлантическата харта и осъществяване на идеята за "единна и свободна Европа".

Приемането на Полша, Унгария и Чехия в НАТО на 12 март 1999 г. беше важна стъпка по този път. Вашингтонската среща през април 1999 г. побърза да определи като кандидати за присъединяването Албания, България, Естония, Латвия, Литва, Македония, Румъния, Словакия и Словения. Разбира се, това не гарантира присъединяване, но НАТО заяви, че ще разгледа техния прогрес по пътя на присъединяването през 2002 г. Сътрудничеството в рамките на "Партньорство за мир" бе засилено чрез приемането на Програми за действия за членство (MAP) за всяка една от тези страни. Тези програми, подобно на програмите за Европейския съюз за присъединително партньорство, бяха формирани по начин, който да помогне на страните-кандидати стъпка по стъпка да отговорят на изискваните стандарти и се подготвят за пълно членство.

Въпросът за бъдещето си разширяване НАТО ще обсъжда и решава на следващата среща на ръководителите на държавите-членки в Прага в края на 2002 г. Следователно 2002 г. ще бъде решаваща за дебата за приемането на нови членове. Основна задача на българската външна политика през тази година, както и преди, е да покаже и докаже пред Алианса своите постижения в тази насока - ефективността на военната реформа, изграждането на демократични институционални структури, включително структурите на граждански контрол върху въоръжените сили, позитивна външна политика и участие в международните мироопознаващи операции и т.н. В контекста на общия дебат за присъединяването на страните-членки на НАТО ще търсят отговор на следните важни въпроси, което съответно поставя нови задачи пред нашата дипломация:

- Как ще се отрази на Алианса и по-специално на неговите възможности и капацитет да реагира на новите обстоятелства в международната политика приемането на нови членове?
- Присъединяването на нови членове ще засили ли сигурността и стабилността в Европа?
- Ще резултира ли присъединяването на нови държави в повишаването на тяхното чувство на сигурност и ще доведе ли това до по-ефективното им включване в общоевропейската политика на сигурност?

Успешното вписване на България в положителния отговор на горните общи въпроси има дори по-важно значение от конкретната степен на изпълнение на отделните критерии за членство и може да допринесе за включване на България във "втората вълна" на присъединяването.

### **Възможни подходи при процеса на разширяване**

Външната политика е майсторството на добрия избор при многовариантни възможни развития на процесите в международните отношения. Това е особено важно при взимането на решения в такава динамична сфера, каквата е разширяването на НАТО. Специалната среща на НАТО в Брюксел от 13 юни 2001 г. даде нов тласък на този динамизъм и повиши градус на очакване на страните-кандидатки. Беше ясно заявено, че политиката на "отворени врати" ще продължи и през следващата (2002 г.) Един възможен вариант на решение - неговото отлагане, бе свалено от дневния ред. Ясно е, че в Прага някои страни ще бъдат поканени да започнат преговорите за присъединяване. При това може да се очакват три възможни подхода:

Първо, така нареченият "голям удар". Покана за всички девет кандидати за присъединяване към НАТО в съответствие с Декларацията от Вилнюс, приета на 19 май 2000 г. На срещата във Вилнюс деветте външни министри на страните-кандидатки заявиха готовността си да си сътрудничат за интеграция в НАТО във възможно най-ранната дата. Прилагането на този подход ще доведе до избягване на всякакъв конфликт между страните-членки на НАТО по отношение готовността на кандидатите и техните собствени стратегически интереси. Но, като се имат предвид различните оценки на страните-членки за първия кръг на присъединяването и различията при лобирането за различни страни-кандидати, този подход едва ли ще бъде приет от всички членки на НАТО. Затова в последно време се дебатират необходимостта да се създаде ясен график за следващите "вълни" на приемане в НАТО, като за третия раунд на прием да се определи 2004 или най-късно 2005 г. По този начин страните-кандидатки, невключени във втората "вълна", ще имат ясно очертани времеви рамки за по-нататъшния им прогрес в това отношение.

Второ, така нареченият "мини раунд" - едновременна покана на най-напредналите страни-кандидатки. Засега най-вероятни кандидати за тази покана са Словения и

Словакия. От геополитическа позиция това би довело до изравняването на "границата на НАТО" с останалата част от Източна и Югоизточна Европа, но тази гледна точка е много чувствителна и спорна за страните, оставащи от другата страна на "границата". От своя страна, приемането на Словения в НАТО ще бъде изтъквано като позитивен сигнал към страните от Балканите, че регионът няма да бъде оставен извън процеса на интеграцията в рамките на евроатлантическите структури на сигурност. Този подход се поддържа най-активно от Италия и Унгария, а в последно време и от Чехия. Засега няма изразена обща позиция от другите страни-членки.

Трето, така нареченият "среден път". Търсене на регионалния подход при избора на страните, които ще бъдат поканени и в зависимост от тяхната готовност да се поканят. Два са регионите, които се дебатира: Югоизточна Европа и Балтийските държави. От Югоизточна Европа като най-напреднали по отношение на военната реформа и приноса им към операциите на НАТО в региона се посочват България и Румъния. Тяхното присъединяване към пакта се счита като важна стъпка за стабилизиране на Балканите. В същото време се отчита недостатъчната готовност на тези страни да по срещнат икономическите критерии за членство в НАТО.

Две хиляди и втора година ще бъде година на изпитания за българската дипломация. Тя ще трябва да премине през сложен път на съчетаване за фактите за достиженията на България във външната и военна политика с обективните трудности, които се очертават пред българската икономика в условията на започващите платежи по външния дълг. Въпросът за "цената" на членството ни в НАТО не слиза от дневния ред. Могат да се появят и случайни и непредвидени фактори, които да внесат изменения в очакванията за пълноправно членство в НАТО. Фактор, който усложни цялата геополитическа картина в света и внесе определени размествания на интересите и процесите на военна интеграция, бяха терористичните актове срещу Съединените щати от 11 септември 2001 г.

### **Терористичните удари и дипломацията на "новия световен ред"**

Терористичните удари срещу САЩ промениха не само отношенията между държавите в света. Те доведоха до изменения в ценностната система на политици и

дипломати. Много неща, които по-рано изглеждаха нереални и отдалечени, сега се проявиха като нов модел на поведение в международната система.

Появи се една нова "ос" в международните отношения. Светът от разделението "Изток-Запад" и "Север-Юг" започна да се подрежда и по нов критерий - държави, пряко или косвено подпомагащи тероризма, и държави, участващи съвместно в борбата с терора. Тероризмът, за разлика от този на 60-те и 70-те години, се превърна в **глобално** явление. Той разполага със свои информационни канали, системи на финансиране, комуникации, "свои хора" в практически всички страни в света. Този факт изисква и глобални решения за борба с тероризма - съвместни участия в превантивни операции и военни действия, координиране на информацията, прекъсване на каналите за финансово захранване на терористичните групи и структури, унифициране на законодателството и борбата с нелегалния трафик на наркотици, оръжие и други опасни материали.

Мащабите на терористичната акция от 11 септември доведоха до динамично търсене на нови форми и механизми не само за противодействие, но и за ликвидиране на тероризма в глобален мащаб. Това се отрази и върху дипломатическата дейност в света. Дипломатията вече не може да бъде терен за "размяна на усмивки". Необходима е твърда позиция по въпросите на борбата с терора в световен мащаб, недвусмислено осъждане на тази язва на началото на XXI век и действия в насока на колективните усилия за премахването ѝ.

В процес на изграждане е една безпрецедентна по своята същност и структура **антитерористична коалиция**. Участието в нея е най-различно по форма - от включване в непосредствени военни действия до предоставяне на инфраструктура, летища и въздушни коридори, а също така и морално осъждане на терора. Участват държави, между които по-рано съществуваха дълбоки различия при оценката на международните събития. Не се осъществиха желанията на някои политици и експерти за разделение на света по един религиозен признак - християнство и ислям. "Сблъсъкът на цивилизацията" на Хънтингтън засега не се състоя. В глобалната антитерористична коалиция се включиха и страни, в които ислямът се обявява за официална религия, като Турция, саудитска Арабия, Кувейт и други.

Все повече става ясно, че зад терористичните удари срещу САЩ стоят мощни икономически интереси за преразпределение на света в интерес на нови финансови групи,



вързани с производството и търговията на наркотици, оръжие, нелегалния трансфер на "бяла плът", ядрени материали и други. Съществуващата огромна пропаст между бедни и богати страни се използва като аргумент на тероризма. Или с други думи, тероризмът се финансира от нововъзникващи богаташи под прикритието на лозунгите за преразпределението на богатствата на света.

Измениха се отношенията между основните "актьори" в пъстрата картина на съвременния свят. Отношенията между **САЩ и Русия** навлязоха в период на активно дипломатическо затопляне и търсене на общи решения. В отношенията между двете държави преобладава конструктивният подход. Разшири се обменът на информация за движението на терористите, тяхното местонахождение и трансфера на нелегални материали. Омекоти се отношението на Русия към разширяването на НАТО. Неслучайно британският премиер Тони Блеър е предложил в писмо до руския президент Владимир Путин да се създаде нова структура между Русия и НАТО в областта на сигурността. Предлага се тя да бъде в рамките на Съвета "Русия - НАТО" като израз на затоплянето на отношенията между тях след 11 септември. Показателна е и лекотата, с която Путин "прегльтна" и изявлението на президента Буш за изграждане на континентална противоракетна система на САЩ.

Засилиха се центростремителните процеси в **Европа**. Европейците по-дълбоко осъзнаха своята идентичност в процеса на настъпващата глобализация, съпроводена от нарастващ тероризъм. Като че ли стана по-омекотена позицията на някои западноевропейски държави към разширяването на Европейския съюз и НАТО на Изток. Видни политици загатнаха, че европейските институции ще бъдат по-отворени към тези страни кандидат-членки, които активно дават принос в антитерористичната коалиция и нашата дипломация трябва да се възползва от това. В перифраза на член 5 от Атлантическата харта се чуват идеи, че терористичен удар срещу която и да е европейска страна или САЩ трябва да се третира като удар срещу всяка страна от европейската "мозайка". Като че ли се сбъдва мечтата на Стефан Цвайг в академичното му слово "Моралното пречистване на Европа" (1932 г.), че "старият континент" трябва да се обединява пред надигаща се обща опасност, а не да се разединява (както стана преди Втората световна война).

С интересни инициативи в международната дипломация се изявяват и новите гиганти в глобалната икономика и политика - Китай и Индия.

И накрая, но не последно по важност, терористичните актове на 11 септември дадоха силен тласък на **технологичния прогрес** в развитите страни. Очерта се нов бум на "информационните технологии". Водещите технологични и софтуерни компании се ориентираха към нов технологичен цикъл с приблизително десетгодишен период, приспособявайки се към официалните изявления на американските политици и дипломати за десетгодишна война срещу тероризма. На фона на общото спадане на деловата активност в света, единствено софтуерното производство и компаниите, свързани с военното производство и технологии за сигурност, показват тенденция на растеж.

Страните, които не могат да влязат в тази динамична "ниша" на световния пазар, се оказват вплетени в хватката на "технологичния разрив". Оформя се една нова ос на разделение на света - страни, които произвеждат нови технологични и информационни системи, и страни, обслужващи първите с масова трудоемка продукция и подготвени кадри. "Изтичането на мозъци" се превърна в политика на "привличане на кадри". За съжаление, България стана основен източник на кадри от сферата на електрониката, информатиката и създаването на компютърни програми за другите страни. За да не изпусне окончателно своя шанс да влезе в групата на страните, лидиращи в технологическия прогрес на планетата на базата на българския "извор на таланти", трябва да се увеличат националните и особено чуждестранните инвестиции в технологичната сфера. Необходимо е да се създаде благоприятна атмосфера за чуждите инвеститори да влягат капитали за обзавеждане на работни места в сферата на създаването на нови програми и технологични системи. Ролята на българската дипломация в това отношение е голяма.

Терористичните актове срещу Съединените щати разтърсиха света. Динамизираха се редица процеси, създадоха се нови взаимоотношения. Несъмнено, дипломацията на новия век ще се приспособява към изменящите се предизвикателства на "новия световен ред".

## **Антитерористичната коалиция и НАТО**

Още от първия ден на терористичната атака срещу САЩ и динамичното изграждане на неформална антитерористична коалиция, НАТО декларира пълната си готовност да застане на предния фронт на борбата срещу глобалния тероризъм. В края на 2001 г. се засилиха изявленията на ръководни лица в НАТО и особено на нейния генерален секретар лорд Робертсън, че Алиансът следва да засилва своята готовност за една дълга, безпощадна и пълна с коварни изненади битка с тероризма.

Очертават се няколко възможни варианта на взаимодействие между НАТО и възникналата по неформален път глобална антитерористична коалиция:

**Първо.** Приспособяване на функциите на НАТО към целите и задачите на антитерористичната коалиция. За целите на приемствеността обаче това изисква промяна в чл. 6 на Атлантическия договор за отваряне на организацията към нови антитерористични функции и даване на гаранции за поддържане на глобалната сигурност. Независимо че от 1994 г. страните-членки все повече се съгласяват с операции извън тяхната територия, операции, които не произтичат от приложението на чл. 5, те едва ли биха се съгласили с подобна радикална промяна в поставените цели на Алианса.

**Второ.** Изграждане на глобална структура с разнообразни подсруктури, приспособени за регионални действия или специфични форми на тероризма. В една такава структура със своите разнообразни форми, основна, или по-точно централна институция, може да бъде НАТО. Член 5 се тълкува разширително, а именно: "Всеки терористичен удар срещу страна от антитерористичната коалиция се приема като удар срещу всяка друга страна, участваща в коалицията". При това НАТО, като ос на този подход, участва с готови структури, оперативни комуникации и тренирана и отлично въоръжена човешка сила.

**Трето.** Паралелно развитие на двете структури. И НАТО, и антитерористичната коалиция (макар и като неформална структура) се развиват в условията на всестранно сътрудничество. Осъществяват се сродни или различни по характер функции в зависимост от натрупания опит и специализация.

Бъдещето ще покаже как ще се развие борбата срещу глобалния тероризъм. Но, както и да се развият процесите в този основен конфликт в международните отношения, НАТО ще продължи да играе основна роля в него, постепенно разширявайки и обогатявайки своите функции. По всяка вероятност бъдещото взаимодействие между

антитерористичната коалиция и Алианса ще се развива като комбинация от втория и третия подход, за които споменахме по-горе.

### **Европейската политика за сигурност и отбрана**

Процесите в НАТО и разширяването му на Изток поставиха нови въпроси и създадоха нови проблеми пред така наречената европейска отбрана. Независимо от това, че от 1994 г. европейските съюзници на САЩ се съгласиха на операции, които не обхващаха всички членове на НАТО или не засягаха тяхната територия (като операциите в Босна, Косово, Македония), от края на 1998 г. те започнаха да създават собствена Европейска политика на сигурност и отбрана (ESDP). Главната цел на тази политика е да даде възможност на Европейския съюз да предприеме действия, свързани с отбраната на страни от европейския континент или конфликтни ситуации в региона, когато капацитетът за военни действия на НАТО като цяло не е ангажиран.

Тази стъпка на Европейския съюз не можеше да бъде приета от извъневропейските съюзници (главно САЩ) без известно напрежение. Някои привърженици на "Голяма Европа" характеризираха ESDP като процес на намаляване зависимостта на Европа от съединените щати по отношение на нейната сигурност. Други виждаха в тази стъпка придвижване към по-тесен съюз между 15-те членки на Европейския съюз, четири от които не са членове на НАТО. В същото време се изказваха мнения, че това може да бъде "Троянски кон", който да подкопае трансатлантическото сътрудничество, което "опазвало европейските демокрации" за повече от половин век.

Изграждането на европейската политика за сигурност и отбрана несъмнено засяга и външната политика на новите страни-членки на Алианса, както и на деветте страни-кандидатки. Въпросът, който стои пред тези страни, е няма ли тяхното евентуално участие в ESDP да отклони ресурси от подготовката за членство в НАТО и няма ли това да бъде използвано като аргумент за забавяне на тяхното пълноправно членство? От друга страна, стои легитимният въпрос - могат ли страните от Централна и Югоизточна Европа и тези от Балтийския регион да стоят настрана от общата европейска политика за сигурност и отбрана? Отговорът на тези сложни въпроси изисква трезва и аргументирана външна политика, търсенето на най-благоприятен вариант на тази политика, вариант, който да не

накърни интересите на националната и общоевропейската сигурност и да осъществи синтеза между двете възможности.

За първи път военните цели на Европейския съюз бяха системно (макар и най-общо) формулирани по време на срещата в Хелзинки (декември 1999 г.) В приетия документ "Заглавна цел" се набелязва, че до 2003 г. Европейският съюз ще е в състояние да разположи Сили за бързо реагиране в размер до 60 000 души с период на действие до една година. Тези сили ще включват съответно военноморски и военновъздушни елементи и ще се използват за мироопазващи и мироподдържащи операции в духа на формулираните в Петерсберг цели на ЕС в сферата на европейската сигурност. Изграждащите се общоевропейски сили ще имат ограничени функции при управление на възникващи кризисни ситуации като природни бедствия, терористични актове, евакуация на граждани от Европейския съюз от нестабилни държави, хуманитарна помощ и традиционни мироподдържащи операции. Явно е, че тези функции са под равнището на отговорностите на НАТО за обща отбрана и мироналагащи с военна сила операции. Това очертаващо се "разделение на труда" между ESDP и НАТО дава допълнителни шансове на българската дипломация да провежда една политика на съчетаване на европейската и атлантическата ориентация, които са тясно обвързани помежду си в политиката на сигурност и отбрана.

\* \* \*

Навлизайки в XXI век българската външна политика и дипломация се сблъсква с редица нови и усложнени стари предизвикателства. Несъмнено, първото десетилетие на новия век ще бъде не по-малко трудно и сложно от последното десетилетие на XX век. Появиха се някои нотки на скептицизъм по отношение към бързите решения за това членство. Тук може да се спомене референдумът в Ирландия, изявлението на испанския министър-председател, че по време на председателството на Испания нито една страна няма да получи предложение за членство в Европейския съюз, изказването на лорд Робертсън по време на срещата на президентите от Централна и Югоизточна Европа в София, че няма да има бърза покана за членство в НАТО за страните "гювечари" и т.н.

От друга страна, по отношение на членството на България в НАТО преобладават добрите оценки за външната и военна политика на страната и ролята ѝ в поддържането на стабилността в региона. За разлика от оценките за присъединяването на България в Европейския съюз, по отношение на членството в НАТО, макар и с известни нюанси, страната ни се нарежда сред страните "отличници". Българската дипломация е улеснена и от факта, че в програмните документи на основните политически сили и изказванията на техните лидери и новоизбрания президент господин Георги Първанов, макар и с много нюанси и идеологически оттенъци, се потвърждава като приоритет на външната политика присъединяването към Европейския съюз и НАТО.

Сложните и отговорни задачи пред българската външна политика и дипломация като средство за провеждане на тази политика изисква постепенен отказ от партизирането им. Крайно време е да се сложи край на стария партократичен подход - изпращане на дипломатическа служба на партийни функционери или провалили се по една или друга линия "наши" хора. Първото десетилетие на XXI век ще бъде сложно и трудно и това изисква професионална външна политика и дипломация.

## ПРОБЛЕМИ НА СИГУРНОСТТА В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА

Д-р Тодор Кобуров

Югоизточна Европа, особено през последните 20 години, се превърна в опитна лаборатория за различни политически, военни, икономически и социални експерименти, които продължават и до днес – това е една от тезите на редица от изследователите на процесите в региона. Аз ще се опитам да очертая част от проблемите, касаещи тези експерименти, без да претендирам за достатъчна изчерпателност и точност. Преди да започна, обаче с проблемите в Югоизточна Европа ми се иска да поразсъждаваме в един по-широк европейски контекст.

**Можем ли да говорим за напредък в общата европейска политика за сигурност и отбрана и е свързан ли е той с процесите в НАТО?**

Промяната в европейските позиции по Общата европейска политика за сигурност и отбрана (ОЕПСО) намери отражение още в приетата в Кьолн през юни 1999 г. *Декларация на Европейския съвет*. Докато в приетата на срещата на върха във Вашингтон през април 1999 г. Стратегическа концепция на Северноатлантическия съюз ОЕПСО се разглеждаше изключително в рамките на НАТО, в Декларацията от Кьолн за **първи път се говори за самостоятелна роля на Европейския съюз в тази област**. Тази самостоятелност на ЕС се изразява в стремежа да взема решения по пълната гама задачи за предотвратяване на конфликти и управление на кризи (определени в т.нар. Петерсбергските мисии) и да притежава потенциал (включително военен), за да бъде в състояние да реагира на международни кризи, без да се влияе от действията на НАТО.

Документите на Европейския съвет в Хелзинки на 10 декември 1999 г. потвърди тенденцията към укрепване на общата европейска политика по въпросите на сигурността и отбраната. Там още веднъж беше декларирано, че **Европейският съюз поема отговорностите си за пълната гама задачи по предотвратяване на конфликти и управление на кризи, определени в Договора за Европейския съюз като Петерсбергски мисии**. ЕС ще има самостоятелна възможност, без излишно дублиране, да взема решения по въпроси, по които НАТО не е напълно ангажиран, както и да провежда

ръководени от ЕС военни операции за управление на международни кризи в рамките на Общата външна политика и политика за сигурност (ОВППС).

За целта се предвижда до 2003 г. ЕС да бъде в състояние да развърне въоръжени сили на равнище армейски корпус (50 000 - 60 000 души), като за основа на това ще послужат съществуващите национални, двустранни и многостранни формирования. Предвижда се да бъдат договорени принципите за сътрудничество с европейски държави-членки на НАТО, които не са членки на ЕС, и с други европейски партньори в ръководени от ЕС операции за управление на кризи, без това да се отразява върху самостоятелността на процеса на вземане на решения от ЕС. Ще бъдат използвани съществуващите процедури за планиране на отбраната, включително съществуващия в НАТО Процес за планиране и преглед (ПАРП) на Програмата "Партньорство за мир". Тези цели ще се съчетават с целите, произтичащи за съответните страни от Инициативата за отбранителните възможности на НАТО. В документите се отбелязва необходимостта от реструктуриране на европейската отбранителна промишленост и от хармонизиране на планирането и доставката на оръжие *"по начин, който държавите-членки смятат за подходящ"*.

На Европейски съвет в Санта Мария да Фейра, Португалия, на 19-20 юни 2000 г. държавните и правителствените ръководители на ЕС потвърдиха решенията на Европейския съвет в Хелзинки от декември 1999 г. за укрепване на Общата европейска политика за сигурност и отбрана и за създаване на Европейски сили за бързо реагиране.

На 8 декември 2000 г. Европейският съвет в Ница одобри създаването на основните командни органи на Европейските сили за бързо реагиране: Комитет по политиката и сигурността (КОПС), Военен комитет и Генерален щаб, функциониращи като временни органи още от март 2000 г. В Ница беше уточнен в подробности начинът на сътрудничество, който ЕС ще предложи на НАТО и на още 15 европейски страни (България, Турция, Норвегия, Унгария, Чехия, Полша, Исландия, Словакия, Естония, Литва, Латвия, Румъния, Кипър, Малта и Словения). ЕС предлага на НАТО редовни съвещания поне два пъти годишно между Комитета по политиката и сигурността и Съвета на НАТО, както и тесни контакти между военни експерти на двете организации. Тези връзки ще бъдат активизирани в случай на криза. С останалите 15 страни (включително България) ще има също редовни консултации на всеки шест месеца. Те ще могат да



излъчат по един свой представител към КОПС и да акредитират по един офицер за връзка към Генералния щаб на ЕС.

На Европейския съвет в Гьотеборг на 16 юни 2001 г. държавните и правителствените ръководители на ЕС определиха 2002 г. като вероятна дата за приключване на преговорите с "онези страни-кандидати, които ще са готови за членство", за да могат да участват в изборите за Европейски парламент през 2004 г. Лидерите на ЕС обещаха, че **"специални усилия ще бъдат положени за подпомагане на България и Румъния"**. Съюзът призова за "всеобхватен диалог" между славянската и албанската общност в Македония, включително по въпроса за конституцията. Беше отправен и призив към всички демократични сили в Македония и в съседните страни да "се обединят срещу екстремизма".

#### **Това са политическите текстове – какви са обаче реалностите?**

Трите конфликта през последните 10 години – в Персийския залив и в Югославия (Босна и Херцеговина и Косово) демонстрираха различията във възможностите и стиловете на водене на война от САЩ и от европейските съюзници и сериозните предимства на въоръжените сили на САЩ. Тези конфликти наложиха извода, **че европейските съюзници нямат потенциала да се справят самостоятелно с регионални кризи, тъй като не разполагат нито с подготвени и мобилни формирования, нито с технологични средства, които адекватно да изпълняват такива мисии**. Това означава, че САЩ ще продължат да настояват за важността на оперативната съвместимост на силите на Съюза, за необходимостта от адекватна мобилност и за способността на системите за управление, командване, комуникации и разузнаване (С-4) да действат далеч от собствената територия (конфликтът в Афганистан показва на практика, актуалността на тази позиция на САЩ).

#### **България заема специална позиция в Югоизточна Европа**

България има стратегически важно географско положение – тя е разположена в центъра на Балканския полуостров, на границата между християнство и исляма, свързва Европа и Азия и се намира в подстъпите към Близкия Изток, Централна Азия и Каспийския район, Северна Африка и Средиземноморието. Този факт има редица геополитически, геостратегически, икономически, военнополитически, инфраструктурни (транспортни, енергийни и комуникационни коридори) и културологични измерения.

“Специалната позиция” на България в Югоизточна Европа е предпоставка и възможност за лавиране в рамките на съществуващите обективни политически реалности и за специализация в определени области (ниши) на сигурността, като се имат предвид спецификите на региона. Сблъсъкът и взаимното уравнивяване на въздействията от различните фактори би могло да подпомогне, но и да възпрепятства усилията на България за гарантиране на националните ѝ интереси и интегрирането в НАТО и ЕС. България има успехи, което ѝ дава основание да очаква и да изисква индивидуален подход от страна на основните четири фактора в региона (НАТО, ЕС, САЩ и Русия). България има какво да предложи - един от основните въпроси е обаче **как и срещу какво** (защото както често казваше един израелски политик – никой не дава нещо за нищо). Основното изискване трябва да бъде сътрудничеството с тези фактори да отговаря на националните интереси на страната и да не води до промяна в стратегическата ѝ ориентация.

### **Югоизточна Европа - основна лаборатория за управление на кризи**

Участието на международната общност в процеса на управление на кризи в бившата Югославия открива възможности за придобиване на опит и извличане на уроци, които могат да бъдат полезни при евентуално бъдещо участие в управление на кризи в същия или други региони на света. Това дава основание да се стигне до заключението, че **Югоизточна Европа е територия, на която се тестват стратегията и тактиката при управление на кризи.**

В случая с Югославия т. нар. международна общност се представлява и ръководи от НАТО, където водещата роля принадлежи на САЩ, подпомагани от големите европейски съюзници – Германия, Франция, Великобритания и Италия. Съюзът е главен инициатор и основен двигател на предприетите до момента инициативи. Участието на Русия е значително, но тя не определя насоките на развитието на процеса, което се дължи на позицията, което тази страна заема в международните отношения след края на Студената война.

До момента международната общност е взела участие и изпробвала наличните познания и опит във всички елементи на процеса на управление на кризи:

- Превантивна дипломация
- Умиротворяване (Peace-making):

1. Мерки, свързани с неупотреба на въоръжена сила, съгласно Глава 6 (чл. 33) и Глава 7 (чл. 41) от Устава на ООН;

2. Военни принудителни мерки, съгласно Глава 7 (чл. 41) от Устава на ООН, т. нар. Налагане на мир (Peace-enforcement).

- Миропазване (Peace-keeping)
- Следконфликтно изграждане на мира (Post-conflict peace-building).

До момента сме свидетели на:

- три случая на миропазване – Босна, Хърватия и Косово
- два случая на налагане на мир (употреба на въоръжена сила) – Босна и Косово
- два случая на превантивно разполагане на сили – UNPREDEP и мисията “Кехлибарена лисица” в Македония

Трябва да признаем, че **в областта на превантивната дипломатия от 1991 г. досега международната общност претърпя пълен неуспех.** На територията на бивша Югославия избухнаха пет въоръжени конфликта – в Словения, Хърватия, Босна и Херцеговина, Косово и Македония, които отнеха стотици хиляди човешки живота и имат като резултат огромни бежански потоци и регионална нестабилност. Урокът, който може да бъде извлечен е, **че е необходимо да се развие ефективна система за наблюдение и ранно предупреждение и решително ангажиране на международните фактори още преди появата на първите признаци за ескалация на конфликтите.**

В областта на умиротворяването:

А) С невоенни средства: досега бяха приложени част от мерките, предвидени в чл. 33 и 41 от Устава на ООН, като например преговори, посредничество, ангажиране на регионални органи, скъсване на дипломатическите отношения, икономическо ембарго и прекъсване на средствата за съобщение (ж.п., морски, въздушни) и др.

Б) С военни средства - налице са два случая на налагане на мир:

Първият е в *Босна и Херцеговина*, където НАТО нанесе серия въздушни удари срещу цели на военната машина на босненските сърби, за да бъде наложена забранената за полети зона над Босна и Херцеговина, установена от Съвета за сигурност на ООН (СС на ООН) и да бъде снета блокадата на някои обявени от СС зони за сигурност (safe areas), например Сараево. В този случай операцията е легитимна от гледна точка на

международното право, по-точно на Устава на ООН, тъй като е налице резолюция на СС (и по-точно резолюция 816).

Заради евентуалното налагане на вето от Русия и Китай в случая с Косово липсваше *резолюция на СС, оторизираща употребата на сила*. В Косово масовото погазване на правата на човека не стана заложник на невъзможността СС да вземе адекватно решение. Намесата на НАТО на 24 март 1999 г. дава основание да се заключи, че е възможно в бъдеще да не бъде толерирано нарушаването на човешките права и че то ще бъде спряно със сила, дори при липса на резолюция на СС. Това постави основополагащ прецедент в международните отношения и е възможно да се отрази на съвременното международно право. С основание се заговори за промяна на Устава на ООН, която да направи възможно вземането на решение от СС за употреба на въоръжена сила, дори някой от постоянните членове да гласува против.

Мироналагащите операции в двата случая – Босна и Косово – са военен успех на НАТО, въпреки някои грешки и критики дори вътре в НАТО. Трябва да признаем, че най-големите критики срещу операцията бяха вътре в рамките на НАТО. При двете операции Съюзът тества своите военни възможности, което след атентатите в САЩ се оказа от голямо значение при справянето на заплахи от много по-голям мащаб. И двете операции бяха проведени без употребата на сухопътна сила, което дава основания да се зададе въпросът *дали една сухопътна операция би била така успешна, както бе успешна въздушната*. До момента Съюзът не е тествал на Балканите сухопътна интервенция при операция за налагане на мира (в момента с интерес следим операцията в Афганистан, където не би могло да се мине без участието на сухопътни сили). Следва да се отчете степента на сложност при провеждане на въздушна операция и осъществяването на сухопътна интервенция. При втората броят на жертвите неминуемо ще бъде неприемливо голям за общественото мнение в страните от НАТО. Въпросът за евентуалните резултати от тестването на сухопътната опция при мироналагане стои и до днес открит за съюзниците, които не са готови да понесат човешки жертви.

Урок, който може да бъде извлечен от военновъздушната операция “Съюзническа сила” е, че воденето на война само по въздуха не е достатъчно да бъде принуден противникът да капитулира в кратки и приемливи срокове. СРЮ прие условията на НАТО след 11-седмични бомбардировки на най-силните армии на света, което изглежда твърде

дълъг срок, като се съпоставят военните потенциали на двете страни в конфликта. Може да се каже също, че от въздуха трудно се контролира положението по суша. В Косово етническото прочистване се засили, без да е възможно силите на НАТО да го спрат по въздуха. Не са за пренебрегване и техническите грешки на военните сили на Съюза – т. нар. “collateral damage”, което доведе до смъртта на невинни граждани и бежанци, както и бомбардирането на Китайското посолство в Белград и на Националната сръбска телевизия.

Голяма част от военния потенциал на СРЮ остана обаче непокътнат – бомбите са удряли често пъти макети на танкове. Това беше повод за начало на усъвършенстване на военните системи. Възникналия през януари 2001 г. проблем с употребата на муниции с обеднен уран в Босна и Херцеговина и Косово можеше да има сериозни последици за НАТО, ако се докажеше предполагаемата връзка между тях и увеличилите се случаи на ракови заболявания сред военнослужещи. Засега такива данни няма, а и последвалите заключение на медицинските органи на страните от НАТО, бяха отрицателни.

В Босна и Косово НАТО тества не само оръжията си, но и стратегията и тактиката си в случай на въоръжен конфликт. Извлечени бяха ценни уроци, които могат да бъдат използвани при бъдещи евентуални въздушни операции в същия или други региони. При операцията на НАТО срещу СРЮ пролича технологичната пропаст между САЩ и европейските съюзници, довела до стартирането на Инициативата за отбранителните способности (април 1999), която включва драстично увеличаване на военните бюджети. Проблемна област за НАТО в процеса на управление на кризи продължава да бъде прочистването на етническите групи в страната, срещу която Съюзът употребява сила.

При мироопазването и следконфликтното изграждане на мира НАТО има богат опит от Босна и Косово чрез ръководените от него международни сили – АЙФОР/СФОР и КФОР. Трябва да признаем, че Съюзът придоби ценен опит, който пак повтарям е много важен от гледна точка на новите предизвикателства и заплахи за сигурността в началото на ХХІ век. До момента не може да се каже, че усилията на съюза при следконфликтното изграждане на мира са напълно успешни.

В *Хърватия* се допусна прочистване на сърбите от Крайна след офанзивата на хърватските сили. НАТО пропусна да предотврати това, което дава известни основания да се твърди, че не действа напълно обективно .

*В Босна и Херцеговина* гарант за мира и стабилността е единствено присъствието на мироопазващите сили. Дълбокото разделение между трите основни етнически групи (сърби, босненски мюсюлмани и хървати) все още не е преодоляно. Продължават проявите на краен национализъм и нелоялност към институциите на федерацията. Не може да се оцени като успешен процесът на завръщане на бежанците, особено в Република Сръбска. Основание за загриженост е активността на крайните националисти сред сръбската и хърватската общности. Не по-малко тревога буди и влиянието на ислямския фундаментализъм сред част от босненските мюсюлмани, особено що се отнася до действащите структури, свързани с терористични организации, като например “Ал Кайда” на Осама бин Ладен. Все още не е изключено последните да планират извършване на терористични актове срещу представителите на международната общност в БиХ, по-специално срещу силите на СФОР. Държавните институции не могат да функционират и да осъществят необходимите реформи без помощта и намесата на представителите на международната общност.

Липсата на стабилност в БиХ се дължи както на продължаващите прояви на междуетническо напрежение, така и на дейността на организираната престъпност, корупцията и изключително лошото икономическо състояние на страната. В БиХ е трудно да се говори за върховенство на закона. Друг проблем е, че местна полиция е все още разделена по етнически признак и не функционира ефикасно. Тревожно е наличието на крайни националистически настроения във въоръжените сили.

**Ако настоящите негативни тенденции не бъдат овладени, не е изключено ново ескалиране на напрежението и възобновяване на междуетническите сблъсъци. Засега е малко вероятно нестабилността в Македония и Косово да се прехвърли в БиХ.**

В *Косово* засега възможността да се изгради многоетническо общество се отдалечава, което не означава, че е настъпил провал на мисията или че такъв ще настъпи. Обстановката в Косово продължава да бъде нестабилна. Продължават проявите на екстремизъм и от албанска, и от сръбска страна. Все още не е преодоляно дълбокото разделение на етническа основа. Процесът на завръщане на бежанците няма никакъв напредък. Икономическото състояние на областта е тежко, а наличието на корупция е високо. В провинцията не функционира планираното от международната общност стабилно мултиетническо общество в условията на самоподдържащ се мир.

Освен междуетническата нетърпимост, не по-малко основание за тревога внася и присъствието в Косово на ислямски фундаменталистки структури, свързани с терористични организации, като например “Ал Кайда” на Осама бин Ладен. Не е изключено последните да планират извършване на терористични актове срещу представителите на международната общност, особено срещу силите на КФОР.

В краткосрочен и средносрочен период в Косово се очаква да продължи да процъфтява дейността на организираната престъпност. Изключително доходоносни за нея сфери са: трафикът на наркотици, оръжие, хора, горива, крадени коли, цигари, прането и фалшифицирането на пари и проституцията. Косово е далече от желаното състояние на върховенство на закона

С голямо внимание трябва да се следи взаимодействието между организираната престъпност и албанските екстремисти, действащи в Косово и Македония. Възможно е екстремистите да са финансирани от организираната престъпност. В условията на нестабилност се създава възможност за реализиране на огромни печалби от незаконни операции на престъпните групировки. Интересно е да се спомене, че територията между границите на Косово, Южна Сърбия и Македония е наречена *“Златният триъгълник на Балканите”* и се счита, че, който го контролира, контролира трафика на наркотици в региона. Освен за пълзяща дестабилизация на региона, може да се говори и за пълзяща криминализация.

Вероятно ще продължат опитите от страна на албанските екстремисти за незаконно преминаване на границата с Албания, Южна Сърбия и Македония, една от основните цели на които е трафикът на оръжие.

Очаква се албанските екстремисти да продължат да се стремят към изграждане на втора независима албанска държава на Балканите. Първоначално те могат да насочат усилията си към изграждане на т. нар. “Велико Косово”, което да обхваща териториите на Косово и Северна Македония, а не да следват идеята за създаване на “Велика Албания”, която да включва всички територии на Балканите, населени с албанци. Вероятно идеята за “Велико Косово” е етап към изграждането на “Велика Албания”.

Изборите на 17 ноември 2001 г. бяха проведени съгласно "Конституционна рамка за временно самоуправление" на Косово, подписана на 15 май от администратора на ООН в Косово Ханс Хекеруп. Текстът предвижда формиране на 120-членно законодателно

събрание, което да избере президент, който ще определи министър-председателя. Споменатият документ осигурява на Косово значителна автономия, както е предвидено в резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН. Според изборните резултати автономните институции ще бъдат контролирани от косовските албанци. Фактът, че съгласно конституционна рамка сърбите не получават право на вето в парламента, утвърждава пълния контрол на албанците над неговата дейност и решения. Спечелилият Демократичен съюз за Косово (ДСК) на Ибрахим Ругова не разполага с необходимото мнозинство, за да състави самостоятелно правителство и ще бъде принуден да разчита на коалиционни партньори. Може да се очаква в бъдещото правителство да бъдат включени и представители на сръбското малцинство. Като най-вероятен бъдещ президент на Косово се очертава да бъде Ибрахим Ругова.

Де факто чрез "Конституционна рамка за временно самоуправление" Косово придобива основни характеристики на държава, но областта остава под контрола на администрацията на ООН. Може да се направи изводът, че в настоящия момент Косово е международен протекторат.

Албанските лидери възприемат изборите като стъпка към постигане на независимост за Косово. Международната общност не поддържа тази идея. Новоизбраният парламент на Косово, първото заседание на който ще се състои на 10 декември, няма правомощия да провъзгласи независимост. Съгласно резолюция 1244, която признава суверенитета на СР Югославия над областта, бъдещият статут на Косово остава неуреден. Очаква се въпросът за статута на Косово да бъде поставян по-решително от страна на албанските лидери след конституирането на новите автономни институции.

Според генералния секретар на НАТО Джордж Робъртсън в Косово има да се свърши още много работа и НАТО ще остане там докато си я свърши. Към настоящия момент по-голямата част от неалбанските малцинства в Косово са прочистени, но въпреки това или може би точно заради това междуетническите сблъсъци продължават. Това е повод не само за размисъл.

*Ескалацията напрежението в Южна Сърбия* поставя предизвикателство пред международната общност и открива възможност тя да изпробва натрупания до момента опит в рамките на бившата Югославия. В този случай т. нар. "лаборатория" на процеса на управление на кризи се обогатява с още едно поле за експериментиране. Тук нещата се



усложняват от наличието на буферна зона. Положението в Южна Сърбия е сходно с наблюдаваните до момента процеси, но е и уникално. То може да бъде следващата плочка от “доминото” (от т. нар. теория на доминото) в балканската регионална нестабилност. Албанците в Южна Сърбия продължават да предявяват искания за повече права. Координационният съвет на албанците от общините Прешево, Медведжа и Буяновац е изпратил до държавните органи искания за: организиране на извънредни общински избори на основата на новите избирателни райони, съобразени с етническия състав на населението; равноправно участие на албанците във всички органи и институции в района; използване от местните власти на албанския език наред със сръбския и амнистия на бившите членове на т. нар. “Армия за освобождение на Прешево, Медведжа и Буяновац”. Въпреки относителното стабилизиране на обстановката, не е изключено някои екстремистки среди да се опитат да възобновят въоръжените провокации. Тревога буди появата на новата т. нар. “Армия за освобождение на Източно Косово”, която се обяви на 19 ноември 2001 г. за възобновяване на въоръжената борба в Южна Сърбия, за да бъде присъединен районът към Косово.

Не е за пренебрегване напрегнатата обстановка в *Македония*. В *Черна гора* властите продължават с подготовката на референдум за държавния статут на републиката, който, според президента Мило Джуканович, ще се състои през април 2002 г. Не е изключено албански екстремистки групи да дестабилизируют допълнително обстановката и в *Черна гора*. Напрегната е обстановката и във *Войводина*.

Налага се изводът, че НАТО има още да измине дълъг път, докато усъвършенства стратегията и тактиката си при осъществяване на мироопазващи и мироналагащи операции. Актентатите в САЩ обаче не дадоха никаква възможност за поуки и преосмисляне на досегашния опит.

Налага се също изводът, че войните след разпадането на бивша Югославия отварят *път за развитие на международното наказателно право*. Очертава се тенденцията военните престъпления и престъпленията срещу човечеството да бъдат международно преследвани и наказвани. Следва обаче да се обърне внимание на безпристрастността и преследването в еднаква степен на всички провинили се страни и случаят с Македония е особено показателен за това.

В Югоизточна Европа бе тествана възможността за интеграция на етнически, културно и религиозно хетерогенни общности, намиращи се в тежки конфликти помежду си, в едно единно пространство за сигурност. В момента са в ход редица регионални инициативи: Пакта за стабилност за Югоизточна Европа, Инициативата за сътрудничество в Югоизточна Европа, Загребския процес, Многонационалните мирни сили - ЮИЕ и др. Те са също своеобразен тест за успеха на политиката за сигурност и сътрудничество. Предстои интегрирането на региона в европейските и евроатлантическите структури, което в момента също в процес на тестване. Бъдещето ще покаже какъв ще бъде резултатът от този “лабораторен експеримент”.

При евентуално бъдещо участие на НАТО и/или ЕС в други региони със сходни проблеми може да се ползва опитът и уроците от управлението на кризите в ЮИЕ. Но регионът е уникален и при едно автоматичното пренасяне на опита в други региони може да се окаже, че има още много да се научи.

### **Отражение на проблемите на съвременния тероризъм в Югоизточна Европа**

Ако се опитаме да анализираме кризата в Косово през 1999 г. и кризата в Македония през 2001 г., ще видим колко трудно може да се направи разграничението между терористи и “борци за свобода” – особено при медийното отразяване на техните действия. Много често в едни и същи материали те се наричат едновременно партизани, въстаници, бунтовници, терористи и дори бойци и войници. Тази склонност към двусмислие доведе до там, че *днес не съществува дефиниция за тероризма, която да е одобрена и възприета от всички.*

Все пак ако разграничим терористът от останалите престъпници и тероризмът от другите престъпления, става ясно, че тероризмът е:

- винаги политически в целите и мотивите си;
- склонен към насилие или към заплахата с насилие;
- замислен да намери далечни психологически отражения, които надхвърлят непосредствената цел или непосредствената жертва;
- извършван от организация с определен команден ред или конспиративна мрежа;
- провеждан от недържавна група.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Хофман, Брус, Тероризмът днес, С., 1999, стр. 47.

Всички терористични действия включват насилие или заплаха от насилие. Тероризмът цели да постигне трайно психологическо въздействие отвъд непосредствената жертва или обекта на терористично нападение.

Тероризмът, разбира се, има своето отражение и в региона на Югоизточна Европа. Не бива да забравяме, че през 1998 г. Държавният департамент на САЩ определи Армията за освобождение на Косово (АОК) за *“терористична организация, финансирана от трафик на хероин и спонсорство от терористи от типа на Осама бин Ладен”*. Впоследствие обаче АОК беше обявена за групировка, бореща се за независимост и за защита на правата на човека, в частност на албанското мнозинство в областта.

През август 1998 г. вестник “Таймс” писа за връзката на АОК с муджахидини от различни държави. *“Муджахидините влязоха в редиците на АОК – писа вестникът – което намалява шансовете за мирно решение на кризата в Косово. Тяхното присъствие в Косово трябва да принуди Вашингтон да преосмисли политиката си спрямо сръбската област”*. През февруари 1999 г. списание “Джеин’с Дифенс Ривю” писа, че *“след края на войната в Босна в страната са останали групи от саудитски муджахидини, граждани на Йемен и чеченци, които участват в операциите на албанските партизани в Косово”*. В началото на 90-те години около 7000 иранци, както и голям брой афганистанци, алжирци, чеченци и египтяни са имигрирали в Босна. Мнозина от тях са се оженили за местни гражданки и са получили босненско гражданство. Официални данни по този въпрос се появиха едва след атентатите в САЩ от 11 септември 2001 г., когато правителството на Босна и Херцеговина прие общонационален план за борба с тероризма (25.09.2001 г.), в който се предвижда да бъдат проверени всички паспорти, издадени на натурализирани босненски граждани от 1992 г. насам. Във връзка с това беше съобщено, че общо 11 000 чужденци са получили босненско гражданство по време на войната.

През май 1999 г. вестник “Вашингтон таймс” писа, че *“някои членове на АОК – организация, която се финансира чрез продажба на наркотици, са били обучавани в лагерите на международния терорист Осама бин Ладен”*. Вестникът изнесе сведения за тренировъчни лагери на “Ал Кайда”, в които са обучавани членове на АОК, за финансирането на албанските бунтовници и на мюсюлманските бойци в Афганистан, Чечения и Босна. През юни 2001 г. вестникът отново напомни за опасността – влиянието на Осама бин Ладен да се разпростре на Балканите. Тогава вече се говореше за т.нар.

Армия за национално освобождение (АНО). Вестникът насочи вниманието на обществеността към намеренията на албанските бунтовници в Македония да запазят контрола върху трасетата за трафик на наркотици: *“Наред с парите от наркотици, бунтовниците от АНО имат още един спонсор – прочутият Осама бин Ладен, който наля в Македония близо 7 млн. долара”, писа вестникът.*

След атентатите в САЩ от 11 септември 2001 г. зачестиха информацията за присъствие в Босна и Херцеговина, Косово и Македония на терористични групи, свързани с Осама бин Ладен. На 19 септември например скопският вестник “Дневник” писа, че групи добре обучени муджахидини са готови да атакуват американските обекти в района, в случай че САЩ нападнат Афганистан (ставаше дума за американските бази “Ейбъл центри” край летище Петровац до Скопие и “Бондстейл” в Косово).

Въпреки че някои данни за присъствие на свързани с терористични групировки муджахидини в Босна и Херцеговина, Косово и Македония (включително с “Ал Кайда” на Осама бин Ладен) понякога да изглеждат преувеличени, това присъствие в региона може да се оцени като източник на потенциална политическа и етническа нестабилност в Югоизточна Европа.

## **ИЗВОДИ ЗА БЪЛГАРИЯ**

1. Страните-кандидатки за членство в НАТО (вкл. България) декларираха след атентатите в САЩ, че ще действат като фактически съюзник на САЩ и страните от НАТО в борбата с международния тероризъм. От тук нататък ние ще се придържаме към ангажиментите, произтичащи от Северноатлантическия договор, включително от неговия член 5 и това означава, че се намираме в съвършено нова ситуация в областта на сигурността.

2. Ключово значение в новата ситуация има ангажимента на Съвета на НАТО за оказване на индивидуална или колективна помощ на членове на Съюза и други страни, които са или могат да станат обект на засилени заплахи от терористични действия в резултат на подкрепата, която оказват на кампанията срещу международния тероризъм. За

първи път в своята история НАТО разширява гаранциите за сигурност и върху държави нечленки на Съюза.

3. Променената обстановка открива уникален шанс за България да се отърси веднъж завинаги от имиджа и да затвори страницата, която ни свързваше с покушението срещу папа Йоан-Павел II и убийството на Георги Марков, като се включи категорично и с всички средства в антитерористичната коалиция.

4. Новата ситуация изисква и един нов начин на мислене и сериозно преосмисляне на досегашните ни подходи за сътрудничество и партньорство. България трябва да насочи усилията си към интензифициране на стратегическото партньорство със страните от НАТО и ЕС и главно със САЩ. Ние бихме могли да допринесем за колективната сигурност, като се специализираме в определени области (ниши) на сигурността, свързани със спецификата на Югоизточна Европа.

5. Налага се необходимостта от актуализация, а защо не и от ново написване на основните концептуални документи за национална сигурност. На първо място е Концепцията за национална сигурност (където проблема за международния тероризъм въобще не фигурира, като заплаха). Аз мисля, че е крайно време, освен закон за военната реформа, да бъде подготвен и приет закон за националната сигурност. Необходима е и известна актуализация на Военната доктрина, която беше приета непосредствено преди Косовската криза и съдържа някои остарели постановки.

6. Не на последно място е необходимо да бъде подобрена координацията и системата за обмен на информация между различните институции, работещи по проблемите на националната сигурност – министерства, агенции, национални служби и т.н.

Бих искал да завърша с думите на външния министър на Израел Шимон Перес, че *“всъщност новата ситуация създава тотална взаимна зависимост, каквато никога досега не е била налице в човешката история, зависимост, която надхвърля рамките на народите, нациите, политическите блокове и културите”*. Ние трябва да осъзнаем, че икономиката и сигурността са вече глобални теми и наш дълг е да търсим формули за интеграция, а не за самоизолиране, формули, които да направят борбата със заплахите и предизвикателствата на XXI век много по-ефективна.

### **Литература:**

1. Баев, Й., Военнополитическите конфликти след Втората световна война и България, С., 1995.
2. Генов, Г., А. Гочев и Д. Динков, Националната сигурност и демократизирането на гражданско-военните отношения в България, Книга втора, С., 1997.
3. Кобуров, Тодор, Политиката за национална сигурност – концептуални основи, проблеми и перспективи, сп. “Политика за сигурност”, кн.1, 1999.
4. Концепция за националната сигурност на Република България, ДВ, бр. 46, 22.04.1998.
5. Лакост, Пиер. Мафиите срещу демокрацията. В. Търново, 1995.
6. Политология: енциклопедическият словарь, общ. ред. и сост. Аверьянов, Ю.И., Москва, 1993.
7. Слатински, Николай, Измерения на сигурността, С., 2000.
8. Съвременни военни доктрини и стратегии за национална сигурност, Том 1, съставител Румен Кънчев, С., 1999.
9. Хофман, Брус, Тероризмът днес, С., 1999.
10. Bahr, Egon, Entspannung ist unsere einzige Chance, in: Albrecht, Ulrich, u.a. (Hrsg.), Deutsche Fragen - Europäische Antworten, Berlin, 1983.
11. Baudissin, Wolf Graf von / Lutz, Dieter S. (Hrsg.), Kooperative Rüstungssteuerung, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 1981.
12. Galtung, J., There Are Alternatives. Four Roads to Peace and Security, Spokesman: Berlin, 1984.
13. Haftendorn, Helga, Das Sicherheitspuzzle. Die Suche nach einem tragfähigen Konzept Internationaler Sicherheit in: Daase, Christopher u.a. (Hrsg.), Regionalisierung der Sicherheitspolitik. Tendenzen in den internationalen Beziehungen nach dem Ost-West-Konflikt, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 1993.
14. Holsti, K., International Politics: A Framework for Analysis, 4<sup>th</sup> edition, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, Inc., 1983.
15. Hughes, B., Continuity and Change in World Politics: The Clash of Perspectives. Prentice Hall, Inc.: Englewood Cliffs, N. Y., 1991.

16. Jaberg, Sabine, Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa Theorie, Praxis und Entwurf, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 1997.
17. Kobourov, Todor, Die Perspektive Bulgariens im Rahmen der Sicherheitspolitik Suedosteuropas in: Ehrhart, Hans-Georg (Hrsg.), Militaer und Gesellschaft im Kontext europaeischer Sicherheit, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 2001.
18. Laqueur, Walter, Terrorism, London: Weidenfeld & Nicolson, 1977.
19. Lutz, Dieter S., Sicherheit 2000: Gemeinsame Sicherheit im Übergang vom Abschrecksregime zu einem System Kollektiver Sicherheit in und für Europa, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 1991.
20. Nohlen, Dieter (Hrsg.), Lexikon der Politik, Band 6, Internationale Beziehungen, Muenchen, 1994.
21. Pfetsch, Frank R., Internationale Politik, Stuttgart, 1994.
22. Rapoport, David, In Mary Hawkesworth and Maurice Kogan (eds), Routledge Encyclopedia of Government and Politics, vol. 2, London: Routledge, 1992.
23. Schmid, Alex P., Political Terrorism: A research Guide (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1984).

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

### **Доклад на СИПРИ за конфликтите в света през 2000 година**

Разногласията между Москва и Вашингтон във връзка с американската програма за изграждане на противоракетен щит миналата година постепенно са придобили ново политическо измерение, смята Стокхолмският институт за проучване на проблемите на мира (СИПРИ). Според института разногласията са усложнили усилията за ограничаване на ядрените арсенали на двете страни.

В публикувания на 13 юни годишен доклад на СИПРИ се отбелязва още, че са налице признаци за моралното остаряване на контрола върху ядрените оръжие, възприет през 60-те години. "Това отвори пътя за нови предложения за ограничаване на ядрените арсенали, извън рамките на традиционните договори за контрол над въоръженията и може би под формата на едностранни мерки", отбелязва СИПРИ.

Според СИПРИ предстои да бъдат разрешени сериозни проблеми, свързани с контрола над оръжията. Възниква необходимостта от изграждане на конкретна концепция и график на разоръжаване. Тази концепция обаче ще трябва да вземе под внимание рисковете и предизвикателствата, които неизбежно ще се появят при изготвянето на нова международна система за сигурност. Тези рискове и предизвикателства се очаква да бъдат обсъдени на срещата между президентите на САЩ и Русия Джордж Буш и Владимир Путин на 16 юни в Словения.

В доклада се отбелязва, че миналата година в света е имало 25 големи въоръжени конфликта, т. е. с два по-малко от предходната 1999 г. Военните разходи са възлезли през 2000 г. на 789 милиарда долара, или 2,5 на сто от световния брутен вътрешен продукт. Най-много конфликти са били регистрирани в Африка и Азия, като са цитирани по-специално тези между Етиопия и Еритрея и Индия и Кашмир.

СИПРИ обръща внимание на вълната от насилие в Близкия изток и отбелязва, че краят на 2000 г. е издълбал най-голямата пропаст между израелци и палестинци от 1993 г. насам. Миналата година все пак е бил постигнат известен напредък между израелци и палестинци. Сред тях се цитира повдигането на въпроса за Ерусалим, който досега винаги е бил забранена тема за Израел. Близкото бъдеще обаче изглежда мрачно. Засега не е ясно



как Шарон ще изпълни обещанието си да наложи мир и сигурност в Израел, като се имат предвид публичните му изявления. Освен това той предлага на палестинците много по-малко от своя предшественик Ехуд Барак, чиито предложения бяха отхвърлени от палестинската страна, посочва СИПРИ.

Положението в Близкия изток до голяма степен ще зависи от ролята на новата американска администрация и на Европейския съюз, се отбелязва в доклада, който изтъква, че каквото и да става мирният процес в Близкия изток няма алтернатива. Палестинците трябва за постигнат мир с израелците, за да гарантират сигурността на своята държава, а израелците трябва да се разберат с палестинците, ако искат да бъде сложен край на израелско-арабския конфликт, смятат експертите в Стокхолм.

Студената война приключи преди десет години, но разходите за въоръжаване по света се увеличават, се казва в доклада на СИПРИ. Миналата година държавите по света са похарчили за въоръжаване около 798 милиарда долара, което е с 18 милиарда долара повече от предходната година. По-голямата част от тази сума се пада на САЩ, чийто военен бюджет е възлезел на 295 милиарда долара, или 37 % от всички военни разходи. На САЩ се пада и половината от износа на оръжие. На второ място като износител на оръжие се нарежда ЕС с 24 %. През 90-те години на миналия век се забелязва намаляване на общите военни разходи по света. Най-ниското им ниво е било през 1998 г.

*Източник: АФП/Асошейтед прес, Стокхолм, 13 юни 2001 г.*

# **МЕЖДУНАРОДНОПРАВНИТЕ ИЗМЕРЕНИЯ НА БОРБАТА СРЕЩУ ТЕРОРИЗМА**

**проф. д-р Емил КОНСТАНТИНОВ**

След 11 септември 2001 г. на преден план все повече изплуват международните измерения на борбата срещу тероризма. ООН реагира с необичайната за нея бързина, ефикасност и единодушие. Нейните органи и държавите - членки, настояват за прилагането на международните договори за преследване на терористите и за сключване на нови. След като тероризмът в най-ужасния си вид влезе в САЩ, там се наблюдава заглъхване на изолационистичните митологии и засилване подкрепата и използването на ООН. Появата на дипломатията, на ООН и на партньорството в центъра на политическите усилия за борбата срещу тероризма е важно следствие от събитията на 11 септември и свидетелства за все по-силното осъзнаване на тясната взаимовръзка между сигурността в днешния високотехнологичен и глобално обвързан свят и нейното осигуряване чрез широко международно сътрудничество на базата на международното право и в рамките на Световната организация.

## **Глобален подход към тероризма**

През последните десетина години този аспект като че ли бе минал на по-заден план. До края на противопоставянето "Изток - Запад" ООН играеше ролята на важен форум за сътрудничество и за съгласуване интересите на държавите. В рамките на организацията с методите на дипломатията, диалога и преговорите и със средствата на международното право се уреждаха такива важни въпроси на "общата сигурност" като намаляване на напрежението, разоръжаването и мирното разрешаване на конфликтите. През последните години, след политическите промени в Източна Европа, сякаш чувството за сигурност се повиши и ролята на ООН и на международното право в решаването на световните дела и особено на сигурността и на конфликтите намаля. Не се осъществи надеждата след отпадането на противопоставянето "Изток - Запад" да се решат другите жизнено важни проблеми на света като например замърсяването на околната среда и

промяната на климата, глада, масовата бедност, неграмотност, липса на елементарно медицинско обслужване.

Днес никой не отрича, че тази среда захранва до голяма степен международния тероризъм. Признава се, че не бива да се подценява значимият конфликтен потенциал, който се крие в тези проблеми. Като пример може да се посочи международният износ на замърсяване на околната среда по отношение на най-бедните и гъсто населени части на света, които не могат да изхранват населението си или са застрашени от потопяване при покачване нивото на морето, поради затопляне от парниковия ефект, предизвикано от богатия "Север". В този случай внимание заслужават някои въпроси, като например кой е жертва на замърсяването? Какво ще стане ако бедните държави решат да налагат националните си стратегически интереси, извън собствените си територии, както правят някои богати държави по отношение снабдяването си със суровини? Съществува единодушно мнение, че изостаналите държави, дори и бедни, биха могли все пак да се възползват от някои отрасли за масово унищожение. Такова оръжие може да бъде употребено без необходимостта от ракета или друга сложна система за пренасяне. Никой вече не отрича, че високоразвити държави са наранени. Само в Европа действат над 200 атомни централи, хиляди химически заводи, рафинерии и резервоари за нефт и газ, и други обекти, които могат да бъдат обекти на нападение и да предизвикат масова катастрофа.

Според специалистите с фундаментализма като източник на насилие и тероризъм трудно може да се преговаря. Но истинският фундаментализъм с неговата разрушителна идеология и воля, който отрича модерното развитие, новото време, демокрацията, толерантността и диалога, обхваща твърде ограничени кръгове от фанатици и съществува в почти всички части на света. Опасно е обаче, когато фанатизираният фундаментализъм черпи своите привърженици от резервоара на по-широки групи хора. Те му стават симпатизанти, защото живеят в бедност, несправедливост и безнадеждност. Тези лоши условия на живот те свързват с икономическата глобализация, с неолиберализма и с онези държави, които са свързани и водещи в тази система. Ето защо е необходимо борбата срещу тероризма да включва морални и духовни ангажменти, и "приемлива рамка както за бедните, така и за богатите"<sup>2</sup>. Ще бъде полезно ако в тази посока се насочат

---

<sup>2</sup> Виж в този смисъл използването на министър-председателя на Република България господин Симеон Сакскобургготски пред Общото събрание на Организацията на Обединените нации на 15 септември 2001 г., а също и Обръщението на Генералния секретар на ООН Кофи А. Анан до Общото събрание на ООН по въпросите на тероризма

усилия за международно сътрудничество и правно уреждане. При това трябва да се има предвид факта, че международният тероризъм отразява донякъде "безредието" и "анархията" на глобалния "ред"<sup>3</sup>. Международното сътрудничество би трябвало да обхване двете страни на явлениято. От една страна, това е свят със слаби правила и социални норми и справедливост, свят, в който "частният сектор" действа почти нерегулирано, но от друга страна той предоставя на тероризма и на международната престъпност също относително свободни действия.

Целта на международноправното сътрудничество не може да бъде да се спре глобализацията. Глобализацията на пазарите и на престъпността са факт, т.е. емпирична реалност. Решението може да бъде в установяването на легитимни и справедливи отношения. След 11 септември тази цел се поставя все по-твърдо от учените и се осъзнава от политиците.<sup>4</sup> Тя вече не изглежда толкова утопична. Стана ясно, че и най-силната национална държава не може сама да гарантира своята сигурност. Ето защо след 11 септември погледите отново се отправят към ООН и на нея се възлагат големи надежди в сътрудничеството за борбата срещу тероризма и за решаването на общочовешките проблеми.

Голямата цел на международноправното сътрудничество през XXI век е да уреди взаимозависимостта в съвременния свят. Защо Световната организация да не приеме подобна Декларация за взаимозависимостите в съвременния свят? В нея ще се даде израз на волята на всички народи за справедлив ред, в който те да участват, властта да бъде отговорна и всички да са облагодетелствани от богатствата и благосъстоянието на света.

Подобен подход е залегнал в много международни договори, уреждащи общочовешки въпроси и обявявайки ги за общо достойние и общо наследство на цялото човечество - например морското дъно извън националната юрисдикция, комосът, небесните тела.

---

<sup>3</sup> Виж в този смисъл американския политолог Benjamin Barber. Seid vernünftig, denkt utopisch! - in: Die Zeit, Nr. 46, 2001, p. 43.

<sup>4</sup> Вж. статията на немския проф. Dieter S. Lutz "Die Terroranschläge sind auch eine Warnung - vielleicht die letzte. Stehen wir am Vorabend von Destruktion und Vernichtung?" - in: Frankfurter Rundschau, Nr. 221, 22.9.2001, p. 9; Haus J. Gieß "Terrosismus - globales Problem und Herausforderung für "Weltinnenpolitik" - in: Dieter S. Lutz (Hrsg); Globalisierung und nationale Souveränität Festschrift für Wiefried Röhrich, Baden - Baden 2000, p. 1 - 17.

Днес тази цел не звучи като твърде идеалистично искане. Тя произтича от нуждата за сигурност, от желанието да се оцелее и да се осигурят бъдещите поколения. Сега е времето да се започне с поправянето на грешките от изминалото десетилетие и избягването на нови.

Интересът за оцеляване не е обаче достатъчен. Нужно е повече. Това е изграждането на чувство и съзнание за общност, за това, че хората са граждани на света, които споделят общи ценности. Това е пътят, по който Европа вече върви. В тази област голяма роля играе възпитанието и влияние могат да окажат неправителствените организации.

### **Международните договори за борба срещу тероризма**

За специалистите международният тероризъм не е ново явление. Доколкото комплексният подход към глобалното решаване на въпроса за борбата с тероризма и премахване на неговите причини е въпрос на бъдещето, то днес съществуват много международни договори - универсални и регионални, които подпомагат международното сътрудничество в тази област. Те биха изработени през последните десетилетия.

По-важните от тях са:

#### ***Конвенции на Организацията на обединените нации за борба с тероризма:***

1. Конвенция за борба с незаконното отвличане на въздухоплавателни съдове, подписана в Хага на 16 декември 1970 г.
2. Конвенция за борба с незаконни актове срещу безопасността на гражданската авиация, подписана в Монреал на 23 септември 1971 г.
3. Конвенция за предотвратяване и наказване на престъпления против лица, ползващи се с международна защита, в това число дипломатически агенти, приета от Общото събрание на Обединените нации на 14 декември 1973 г.
4. Международна конвенция за борба с вземането на заложници, приета от Общото събрание на Обединените нации на 17 декември 1979 г.

5. Конвенция за физическата защита на ядрения материал, подписана във Виена на 3 март 1980 г.
6. Протокол за борба с незаконните актове на насилие на летища, обслужващи гражданската авиация, допълващ Конвенцията за борба с незаконните актове, насочени срещу безопасността на гражданската авиация, подписана в Монреал на 24 февруари 1988 г.
7. Конвенция за борба с незаконните актове, насочени срещу безопасността на стационарните платформи, разположени на континенталния шелф, Рим, 10 март 1988 г.
8. Протокол за борба с незаконните актове, насочени срещу безопасността на стационарните платформи, разположени на континенталния шелф, Рим, 10 март 1988 г.
9. Международна конвенция за борба с бомбения тероризъм, приета от Общото събрание на Обединените нации на 15 декември 1997 г.
10. Конвенцията за предотвратяване финансирането на тероризма от 1999 г.

***Конвенции на регионални организации за борба срещу тероризма:***

1. Арабска конвенция за борба с тероризма, подписана на среща на Генералния секретариат на Лигата на арабските държави в Кайро, на 22 април 1998 г.
2. Конвенция на Организацията Ислямска Конференция за борба с международния тероризъм, Уагадугу, 1 юли 1999 г.
3. Европейска конвенция за борба с тероризма, Страсбург, 27 януари 1977 г.
4. Конвенция на Организацията на американските държави за предотвратяване и наказание на терористични актове под формата на престъпления срещу лицата и....., 1971 г.
5. Конвенция на Организацията за африканско единство за предотвратяване и борба с тероризма, Алжир, 14 юли 1999 г.
6. Регионална конвенция на Асоциацията на южноазиатските държави за регионално сътрудничество за борба с тероризма, Катманду, 4 ноември 1987 г.
7. Споразумение за сътрудничество между страните - членки на Общността на независимите държави в борбата срещу тероризма, Минск, 4 юни 1999 г.

Трагедията на 11 септември би била и по-страшна, ако бе използвано оръжие за масово унищожаване. Една единствена атака с ядрено, биологично или химическо оръжие би убила милиони. Най-голямата опасност идва от това, че то може да се придобие и използва от малка група или от един човек. Затова Генералният секретар на ООН предлага следното:

"В допълнение към предприеманите от отделните държави - членки, мерки ние трябва да укрепим глобалната норма срещу използването и разпространението на оръжия за масово унищожение. Това означава, между другото,

- удвояване на усилията да осигурим универсалност при подписването и пълното изпълнение на ключови споразумения, отнасящи се до оръжията за масово унищожение, включително на онези, забраняващи химическите и биологическите оръжия и Договора за неразпространение на ядрено оръжие;

- затягане на националното законодателство против износа на стоки и технологии за производство на оръжия за масово унищожение и средства за тяхното пренасяне;

- подлагане на нови усилия за забрана придобиването или употребата на оръжия за масово унищожение от нелегални групи.

В допълнение към това трябва да засилим контрола над други видове оръжия, които представляват сериозна заплаха при употреба от терористи. Това означава да се направи повече, за да се осигури забрана на продажбата на малки оръжия на нелегални групи; да се постигне прогрес при елиминирането на противопехотните мини; да се подобри физическата защита на специфични индустриални оръжия, включително ядрени и химически фабрики; и повишена бдителност срещу заплахите от кибертероризъм."

Редица други области, в които да се развива международното сътрудничество за борба срещу тероризма се посочват в резолюция, 1373 (2001 г.), приета от Съвета за сигурност на 28 септември 2001 г. В нея Съветът за сигурност:

1. *постановява*, че държавите са длъжни:

- а) да предотвратяват и пресичат финансирането на терористични актове;

- б) да въведат наказателна отговорност за умишлено предоставяне или събиране по всякакъв начин,

- пряко или косвено, - на средства от техни граждани или на тяхна територия с намерение тези средства да се използват - или с намерение те да бъдат използвани, - за извършване на терористични актове;

с) без отлагане да блокират фондове и другите финансови активи или икономически ресурси на лица, които извършват или се опитват да извършат терористични актове, участват или подпомагат извършването на терористични актове; на организации, пряко или косвен опретежавани или намиращи се под контрола на такива лица; на лица и организации, действащи от името или по нареждане на такива лица и организации, включително фондове, получени или натрупани от собственост, притежавана или контролирана пряко или непряко от такива лица и свързани с тях лица и организации;

d) да забранят на своите граждани или на лица и организации на тяхна територия, да предоставят средства, финансови активи или икономически ресурси, или финансови, или други подобни услуги, - пряко или непряко - в полза на лица, които извършват или се опитват да извършат, или да организират, или да участват в терористични актове, както и на организации, пряко или косвено намиращи се в собственост или под контрола на такива лица, а също така на лица и организации, действащи от тяхно име, или по указания от такива лица;

*2. постановява освен това, че всички държави са длъжни:*

a) да се въздържат от предоставяне на подкрепа в каквато и да е форма, активна или пасивна, на организации или лица, замесени в терористични актове, в това число да предотвратяват вербуването на членове на терористични групи и да пресичат канали за доставка на оръжия за терористи;

b) да предприемат необходимите мерки за предотвратяването на терористични актове, включително чрез обмен на информация за ранно предупреждаване на други държави;

c) да не дават убежище на лица, които финансират, планират, поддържат или извършват терористични актове, или им предоставят убежище;

d) да не допускат онези, които финансират, планират, оказват съдействие или извършват терористични актове, да използват техните територии за такива цели против други държави или техните граждани;

e) да гарантират, че всяко лице, вземащо участие във финансирането, планирането, подготовката или извършването на терористични актове, или в поддържането на терористични актове, ще бъде привлечено под съдебна отговорност и да гарантират, че освен другите мерки по отношение на тези лица, подобни терористични актове ще бъдат квалифицирани като сериозно криминално нарушение по местните закони и разпоредби и че наказанието достатъчно добре ще отразява сериозността на такива терористични актове;



f) да си оказват една на друга съдействие в най-широк мащаб за криминално разследване и криминално преследване по отношение на финансирането или подкрепата на терористични актове, включително помощ при получаване на притежавани от тях доказателства, необходими за наказателното преследване;

g) да предотвратяват придвижването на терористи или терористични групи с помощта на ефективен граничен контрол и контрол при издаване на документи, удостоверяващи самоличността и пътнически документи, а също така да предприемат мерки за недопускане на фалшифициране и подправяне или незаконното използване на документи за самоличност и пътнически документи;

### 3. *призовава* всички държави:

a) да намерят начини за засилване и ускоряване обмена на оперативна информация, особено за действия и движение на терористи или терористични мрежи; за подправени или фалшифицирани пътнически документи; за трафик на оръжие, експлозиви или материали с двойно предназначение; за използването на комуникационните технологии от терористични групировки; за заплахата, която представлява притежанието на оръжия за масово унищожение от терористични групи;

b) да обменят информация в съответствие с международното право и вътрешното законодателство и да си сътрудничат по административни и съдебни въпроси с цел да предотвратяват извършването на терористични актове;

c) да си сътрудничат, особено чрез двустранни и многостранни механизми и споразумения за предотвратяване и потушаване на терористични атаки и да предприемат действия срещу извършителите на такива актове;

d) да станат възможно най-скоро страни по съответните международни конвенции и протоколи за борба с тероризма, включително по Международната конвенция за предотвратяване финансирането на тероризма от 9 декември 1999 г.

e) да засилят сътрудничеството и пълното прилагане на съответните международни конвенции и протоколи относно тероризма и резолюции 1269 (1999) и 1368 (2001) на Съвета за сигурност и да разширят сътрудничеството в тази област;

f) да предприемат преди да предоставят статут на бежанец подходящи мерки в съответствие с изискванията на вътрешното законодателство и международното право, включително международните

стандарти в областта на правата на човека, с цел да са сигурни, че търсещият убежище не е планирал, подпомагал или участвал в извършването на терористични актове;

g) да осигурят в съответствие с международното право да няма случаи на злоупотреба със статута на бежанец от извършители, организатори и лица, подпомагащи терористични актове, както и да не признаят политически мотиви като основание за отхвърляне на искания за екстрадирането на доказани терористи;

4 с *тревога отбелязва* тясната връзка между международния тероризъм и транснационалната организирана престъпност, незаконното пренасяне на забранени вещества и наркотици, прането на пари, незаконния трафик на оръжие и незаконното пренасяне на ядрени, химически, биологични или други потенциално смъртоносни вещества и в тази връзка подчертава необходимостта от подобряване на координацията на усилия на национално субрегионално, регионално и международно равнище с цел да се подсили световния отговор на това сериозно предизвикателство и заплаха за международната сигурност;

5. *заявява*, че актовете, методите и проявите на тероризъм противоречат на целите и принципите на Организацията на обединените нации и че умишленото финансиране, планиране и подстрекаване на терористични актове също противоречат на целите и принципите на Организацията на обединените нации;

6. *решава* да създаде в съответствие с правило 28 от своите временни процедурни правила, комитет на Съвета за сигурност, състоящ се от всички членки на Съвета, за контрол по осъществяването на настоящата резолюция, подпомаган от експерти и *призовава* всички страни да докладват на Комитета не по-късно от 90 дни от датата на приемане на тази резолюция и след това по график предложен от Комитета, за предприетите стъпки по прилагане на тази резолюция;

7. *възлага* на Комитета да организира своята работа, да определи своите задачи, да представи програма за действие в течение на 30 дни след приемането на настоящата резолюция и да обсъди въпроса за необходимата му помощ при консултации с Генералния секретар;

8. *изразява* своята решителност да предприеме всички необходими стъпки, за да осигури пълното прилагане на тази резолюция в съответствие със задълженията си по Устава;

9. *решава* да продължи да се занимава с този въпрос."

Известни трудности при международноправното сътрудничество възникват поради отсъствието на общоприетото определение на международния тероризъм, което не е хомогенно по общественото си съдържание явление. В понятието "международен тероризъм" се влага най-различен смисъл. В него се

включват не само престъпните действия на отделни лица, но се говори и за така наречения "държавен тероризъм". С това явление се свързва и национално-освободителното движение.

### **Понятието "международен тероризъм"**

*Понятието "международен тероризъм"* не е определено в международното право. Към този въпрос има известно отношение Конвенцията за превенция и наказване на тероризма, подписана в Женева на 16 ноември 1937 г. от 24 държави, но не влязла в сила. В нея се дава едно твърде ограничено определение на понятието "терористично действие": то е "престъпно действие, насочено срещу държава, замислено или пресметнато да предизвика състояние на терор сред определени лица, или групи от лица, или в обществото" (чл. 1, ал. 2).

Това определение страда от много недостатъци. То е до голяма степен тавтологично. Освен това в него твърде общо се дефинира понятието "държава". Поради тези слабости конвенцията не може да служи като модел при изработването на комплексно определение на понятието "международен тероризъм".

Характерно за конвенциите в тази област на международното право е, че те без да определят общото понятие "международен тероризъм", конкретно дефинират определени видове престъпни действия, срещу които са насочени мерките за борба на държавите. Прави впечатление, че държавите съгласуват мерки за борба преди всичко с така наречения индивидуален и групов тероризъм. В тази област са сключени и посочените по-горе конвенции. Очевидно е, че тук съществува обективен, взаимен интерес от договарянето на международни норми и поемане на международноправни задължения за борба с този вид международна престъпност. Следователно в този параметър на международното право правителствата са успели, независимо от съществуващите политически и идеологически различия, да съгласуват общи позиции по въпроса на международната престъпност. В бъдеще това сътрудничество ще продължава.

Конструктивността при обсъждането на проблема за международния тероризъм страда и поради това, е в понятието се влага различно съдържание. В него се включват две различни по своя характер престъпления. Това са:

1. международните правонарушения, извършени от държавите (например агресивни действия);
2. престъпления с международен характер, извършени от юридически или физически лица, които засягат интересите на две или повече държави или нарушават международния правен ред.

Определението "международен" се прибавя към тероризма в международната политическа дискусия, защото в тези престъпления се съдържа определен международен елемент. Той се проявява при правонарушенията, извършени от едни държави срещу други или пък при престъпни действия на отделни лица или групи, по отношение на които юрисдикциите на отделните държави се допират или пък са сключени международни договори за преследването на тези престъпни действия.

Показателни за произволното и неопределено боравене с понятието "международен тероризъм" и влагането в съдържанието му на твърде широк смисъл в обсъжданията на въпроса в рамките на ООН. Редица документи на ООН разбират под международен тероризъм както действията на юридическите и на физическите лица, така и определени престъпни действия на държавите. В политическата и в дипломатическата дискусия твърде често в понятието "международен тероризъм" се включват такива различни въпроси като например дали въоръжената борба на национално-освободителните движения или на народите, борещи се за самоопределение, може да се квалифицира като терористична или не, а също така дали държавите изпълняват своите международни задължения по сключените от тях договори за борба с индивидуалния и груповия тероризъм. В тази връзка се поставя и проблемът за така наречения държавен тероризъм, който под една или друга форма включва употребата на сила в международните отношения.

От юридическа гледна точка подобна употреба на понятието "международен тероризъм" е условна. То е събирателно понятие. Чрез него се обхваща един твърде широк спектър от нарушения на вътрешното и на международното право. При това положение естествено не може да бъде лесно, нито в правната, нито в политическата и идеологическата сфера, да се постигне единно международно разбиране по отношение на това понятие и по отношение на мерките, които трябва да бъдат взети, за да се води успешно борба с него. Именно поради това внимание заслужава международноправният подход, при който държавите подхождат диференцирано към отделните елементи на условното понятие "международен тероризъм". Те постигат договорености в онези сфери на борбата срещу международната престъпност, в които те имат общи интереси. Този подход не предполага изработването на международноправно определение на международния тероризъм. Поради редица причини това е сега на практика една трудно осъществима задача. Но затова пък в международните договори конкретно се дефинират определени видове престъпни действия (без обаче да се квалифицират като терористични), срещу които са насочени мерките за борба на държавите. Очевидно този път на международно правно сътрудничество е по-ефективен.

Анализът на правната литература показва, че в нея често се борави с понятието "тероризъм", въпреки че то не е определено в международното право. При това разбиранията за съдържанието на понятието "международен тероризъм" са твърде различни. Едни автори разглеждат това понятие само от гледна точка на индивидуалния и груповия тероризъм. В него те не включват държавния тероризъм. Други автори обхващат чрез рамките на това понятие не само индивидуалния и груповия тероризъм, но и държавния тероризъм.

Това смесване на две различни по своя правен характер явления, които се разглеждат на една и съща юридическа плоскост, е трудно да се приеме от гледна точка на международното право. От неговия зрителен ъгъл не могат да бъдат обхванати в една и съща правна категория от една страна действията на държавите, които като субекти на международното право нарушават своите международноправни задължения и от друга страна действията на юридическите и на физическите лица, които са субекти на вътрешното (националното) право. Последните нарушават по правило нормите на вътрешното право. В тях обикновено са трансформирани наказателните състави, произтичащи от международните договори, в които се регламентират мерките за борба срещу тероризма. Следователно правонарушенията на субектите на международното право и тези на субектите на вътрешното право са две различни по своя правен характер юридически категории. Те не могат да бъдат смесвани, така както не могат да се смесват международното и вътрешното право, които са две различни и отделни системи на правото.

Най-общото определение на тероризма, което се дава в теорията, съдържа три основни негови характеристики:

1. принуждение;
2. чрез заплаха или прилагане на сила;
3. за постигането на незаконни цели.

Това определение не може обаче автоматически да се прилага към посочените по-горе две групи правонарушения, които се намират в две различни области на правото - вътрешното и международното. Субектите на правонарушението и нормите, които терористичното действие нарушава, се намират съответно в една от тези две области на правото.

Тази качествена разлика налага и различна по своя характер правна регламентация. При държавния тероризъм тя се състои в договарянето на международни норми от държавите, които са и потенциални нарушители на произтичащите от тях международноправни задължения. При индивидуалния и груповия

тероризъм нормите за борба срещу него се приемат от държавите, не от извършителите на терористичните действия. В този случай целта на международноправното регулиране е преди всичко да се уеднакви националното наказателно право, а с това и да се повиши ефективността на борбата с тази форма на престъпността.

Съобразяването с това разграничение има важно методологическо значение за конструктивността и продуктивността на дискусиата около понятието "международен тероризъм", а също и за ефективността на мерките, които се взимат за борба с него. От тази гледна точка едва ли е целесъобразно да се подхожда недиференцирано към отделните престъпления, които се обединяват от международния тероризъм. Това важи в еднаква степен както за правната сфера, така и за политическата дискусия. Изясняването на международноправното съдържание, което се крие в събирателната формулировка "международен тероризъм" е необходимо, за да се избегне и възможността за терминологична злоупотреба с него.

В юридическата литература се посочват големите трудности, с които е свързано изработването на общоприетото определение на тероризма. Наистина, правени са отделни интересни опити да се обединят в един общ Международен наказателен кодекс както престъпленията с международен характер, извършени от юридическите и физическите лица, така и особено тежките нарушения, извършени от субектите на международното право. Засега осъществяването на подобни идеи в международната договорна практика е трудно реализуемо. Подобен комплексен международен наказателен кодекс едва ли би получил общо признание. По пътя към неговото осъществяване все още има много пречки. Характерът, същността и причините за престъпленията, които трябва да бъдат регламентирани в него са изключително сложни и комплексни, така както са сложни и противоречиви интересите на отделните държави. Поради това в отношенията помежду си те подхождат конкретно и диференцирано към договарянето на общи международноправни мерки за борба с международните престъпления. Договореност се постига в онези области, в които обективно съществуват общи интереси и необходимост от постигането на съгласие.

Въпреки отсъствието на общоприето определение на понятията "тероризъм" и "международен тероризъм", международното право съдържа значителен брой международни норми, които поставят извън международния закон повечето от престъпленията, които са обхванати от тези понятия. От тази гледна точка изключително голямо значение придобива въпросът за прилагането на съществуващото право и развиване на международноправното сътрудничество за договарянето на нови конкретни мерки за борба с онези прояви

на международната престъпност, по отношение на които държавите имат обща заинтересуваност от преследването ѝ.

## ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА НА МАКЕДОНИЯ И МЕЖДУНАРОДНАТА ОБЩНОСТ: ПРЕХОД ОТ МАЖОРИТАРНА КЪМ КОНСОЦИАТИВНА?

**Владимир Шопов**

Само в рамките на няколко месеци сред поредица от интервенции в Р Македония до голяма степен бе реализиран преход от мажоритарен тип демокрация към демокрация от консоциативен тип. Условията, направили този преход възможен са много и трудно могат да бъдат разгледани в рамките на настоящия доклад. Нещо повече, някои от тях предполагат ниво на компетентност, с което не разполагам, докато други тук просто не могат да бъдат разгърнати и изискват допълнителен и по-внимателен анализ. От този гледна точка, следващото представлява по-скоро серия от въпроси и хипотези, отколкото завършени наблюдения.

### *Количество, малцинство и конфликт*

Въпросът за точния обем на етническата група и прага, отвъд който тя се превръща в малцинство е сред най-важните въпроси на политическата динамика в демократична среда, но независимо от това на практика не е подробно развит. Колко хора са достатъчни ? Точно в кой момент броя минава критичната граница, как е дефинирана самата тя ? Кой субект или мрежа от зависимости фиксира новата идентичност – вече на малцинство, минало през стажа на обикновеното групово съществуване ? В кой момент и при каква политическа ситуация броят се превръща във фактор ? От какви ресурси черпи групата, за да се превърне в малцинство ? Например, в политическа среда с две основни групи, А. Липхарт третира само две съотношения: 60% – 40% и 50% – 50%. Следва ли от това да заключим, че в общества със съотношения под 60 – 40, консоциативния инструментариум и формулиране на политическото общество е неоснователен и неизползваем ? В случая с Македония, дори най-оптимистичните (от гледна точка на албанското население) демографски оценки не надвишават 35 % от цялото население. Това, от своя страна, подсеща, че Естония, например, има подобно съотношение без никакъв намек за



необходимост от консоциативност. Безспорно важно е да се отбележи, че в разположението на съотношението в Македония бе инжектирана една проекция на демографска динамика по отношение на албанското население – тя укрепва неговата идентичност и в същото време разширява претенцията за своето политическо присъствие. С това бе въведена и нова политическа реалност, която се имплицира от демографската проекция – “искаме повече сега, защото отсега е ясно, че в бъдеще ще бъдем повече”. В този си вид, претенцията пряко се отправя към сърцевината на политическата уредба и търси радикално преформулиране на политическите правила.

Връщам се към въпроса за прага, защото той е и израз на основен концептуален въпрос – кога, как и защо се преминава в консоциативна демокрация? Или може ли тя да бъде създадена в някаква “изначална ситуация”? От двете страни на този праг стоят два значимо различни пакета с политически инструменти, два различни начина на устройство и две различни представи за демокрация. От двете страни на прага стоят различни начини на възприемане за организиране на общности за политически цели, различна основа за групиране на гражданите. Преминаването на този праг носи и оценка – предхождана ли е консоциативността от провал на мажоритарния, либерален модел? Преминаването носи със себе си и история за провал на друг модел, дори и на предхождащата политическа организация. Но подобно преминаване е обърнато и напред – то фиксира и проектира неспособността на общностите и тяхните елити да осигурят успешно функциониране на определен модел на политическо съжителство, то отправя послание и по отношение на възможния бъдещ политически ред. В него е кодирано негативно послание към бъдещите субекти на политическото действие.

Очевидно е, че анализа на подобни размествания следва да инкорпорира и външно, международно измерение. Степента на неговата важност е в зависимост от множество променливи, някои от които включват общата “пропускливост” в международната система на подобни претенции, наличието или отсъствието на само-ограничаващи стратегии от страна на главния политически субект в държавата, в чийто рамки се търси преформулиране на съотношенията и мобилизационния потенциал на групите държави с определено отношение към създадената ситуация.

### ***Изместване към консоциативност***

Една от важните импликации при Е. Гелнер е, че мултинационалната демокрация е невъзможна – има само две възможни крайни точки: асимилация или промяна на границите. Обратно, консоциативността предполага възможността за съжителство на няколко етнически общности и предлага определен брой механизми и институции, които да го превърнат в ежедневие. За припомняне, А. Липхарт дава четири елемента за консоциативност: “големи коалиции”, взаимно вето или двойно мнозинство, пропорционалност на представителство като принцип и висока степен на автономност за всеки сегмент. В тази част ще направя кратък опит да илюстрирам това изместване в Р Македония чрез прочит на конституцията от 1991 година и Рамковото споразумение, прието в Охрид през месец юли 2001 г..

В конституцията ясно изпъкват два модуса на мнозинство при взимане на решения: обикновено мнозинство е необходимо при избор на президент (член 67), при обявяване на референдум (член 73), избор на правителство (член 90) и избор на състава на Конституционния съд (член 109). В същото време мнозинство от две – трети се изисква при определяне на условията за избор на народни представители (член 62), определяне на правилата за работа на Парламента (член 66), промяна на границите на Р Македония (член 74), приемане на закона за местно самоуправление (член 114) и при промяна на конституцията на Р Македония (член 131). Още тук е необходимо уточнение, че значителна част от реализацията на определени права се осъществява чрез приемане на закони. Това изисква внимателен анализ на тези разпоредби и практиките по тяхното упражняване, които тук не е възможно да бъде осъществен.

Рамковото споразумение внася видими промени. Ясно се включва конституционно изискване за равностойно представителство във всички публични институции на всички нива (промяна на член 8). Това намира отражение в изискването състава на съвета за сигурност към президента, съдебния съвет и конституционния съд да отразява равностойно съотношението на групите (член 86, член 104 и 109). Споразумението също така предвижда конституционно задължение за опазване и защита на наследството на всички общности (член 56), както и пълна равнопоставеност на правата на религиозните общности (член 19). За някои решения се въвеждат двойни мнозинства. При промяна на

закони, засягащи културата на дадена общност, както и употребата на език и символи се изисква в обикновеното мнозинство да е налице мнозинство сред депутатите, които твърдят, че принадлежат към общности, които са малцинствени в Македония (член 69). Същото изискване се въвежда и при избора на главен прокурор (член 77). При конституционни промени, засягащи правата на членовете на малцинствата се изисква в рамките на мнозинството от две – трети да има и мнозинство сред всички представители на малцинствените общности.

Въпросът с преамбюла на конституцията и неговата промяна изисква внимание. Трудно може да се отрече, че тя е центрирана около идеята за македонския народ като конституиращ държава народ: “ Като изхожда от историческото, културно, духовно и държавно наследство на македонския народ и неговата вековна борба за национална и социална свобода, както и създаването на собствена държава.....както и от историческия факт, че Македония е създадена като национална държава на македонския народ, в която пълно равенство като граждани и постоянно съжителство с македонския народ е осигурено на албанци, турци, влахи, романи и други националности, живеещи в Р Македония.....”. Сякаш този текст е основната част от неизвървения път към либерално политическо общество, в което индивида и неговите права са в основата на политическото съжителство.

По рамковото споразумение преамбюла звучи така: “Гражданите на Р Македония като поемат отговорност за настоящето и бъдещето на своето отечество, знаещи и благодарни на своите предшественици за тяхната жертва и отдаденост в тяхните усилия и борба за създаване на независима и суверенна държава на Македония, и отговорни спрямо бъдещите поколения за запазването и развитието на всичко, което е ценно в богатото културно наследство и съжителство в Р Македония и като отчитат равенството в правата и задълженията спрямо общото благо.....”. Има ирония във факта, че този преамбюл е в началото на променена конституция, в която реализацията на индивидуалните права започва да минава основно през членството към определена национална общност.

При употребата на дихотомии винаги съществува изкушението да се търси лесна симетрия, очевиден и еднозначен преход от едното към другото. Развитието на политическата система на Македония и нейното разместване не предполагат такава лекота на концептуално дефиниране. Направеният сравнителен анализ не позволява еднозначно да

заявим, че македонската политическа система е трансформирана в консоциативна. Но във всички случаи има изместване в принципите на функциониране на някои основни институции чрез въвеждането на конституционно изискване за равностойно представителство, въвеждането на двойни мнозинства и усилване на автономията на териториално концентрирано малцинство. По-важно е, че в политическото вече са вплетени презумциите на средата, в която етническата група е наложителното място, през което минава политическото действие на субекта и което генерира нови форми на институционална уредба. Появява се институционализираното подозрение, че политическата съвместност е проблемна. От подобна гледна точка, сегашната система става хибридна с динамика към висока степен на консоциативност. Възниква въпроса и за стабилността на тази форма – временна или оптимален *modus operandi*.

### *Условия на изместването*

Горенаправеният кратък анализ предполага и внимателен поглед към условията, при които се е осъществило споменатото изместване. Изброяването на фактори, условия и състояния винаги поставя въпроса за тяхното претегляне и съответно подреждане. При подобна операция, обаче, следва да се отчита и обобщения ефект от тяхното пресичане като условия – нещо което остава понякога встрани при степенуването подреждане. Изследването на преходите към демокрация частично обръщат внимание на ситуации, при които изграждането на демокрация е съпроводено от процес на изграждане на държава. В случая с Р Македония има пресичане на три, дори сами по себе си твърде сложни, процеса – изграждане (доизграждане) на нация, създаване на държава и преход към демокрация. От гледна точка на теорията на Кливиджите, има и четвърти важен процес – създаване на пазарна икономика. Динамиката на пресичанията между споменатите процеси е въпрос, изискващ твърде много внимание, за да бъде детайлно разгледан тук. Все пак, изглежда съществува трайно възприятие, че новите контури на политика и общество се разделят по групов, етнически признак – гражданската опция за дефиниране на принадлежност е преплетена с етническата, заложените мажоритарни механизми дават повтарящ се резултат в полза на държаво – образуващия субект, приватизацията или нейната липса се отдава на ресурсния капацитет на различните групи и т.н. Възможна линия за анализ бе

била открита от сравнението на механизмите на включване на малцинствени групи в Македония с това в прибалтийските републики.

Международното измерение безспорно е от важно значение. То може да бъде разделено на части. В употреба влезе един специфичен агент на силова промяна, конституиран чрез местно етническо ръководство и преливане на нестабилност от съседно пространство на непълно регулиран конфликт. Наличието на полу – регулирано пространство без реални граници и механизми за контрол допринесе за създаването на ескалиращо напрежение, в ситуация на което международната общност трябваше да търси бързи политически и институционални решения. В подобна ситуация лесно могат да бъдат активирани представите за страните в Юго – източна Европа като силно плуралистични общества (в смисъла на етнически плуралистични). Оттам до въвеждането на консоциативност в политическата система пътя е кратък. Мотивациите за конкретната скорост и изход на намесата също подлежат на по-нататъшен анализ. От страна на ЕС, кандидати за обяснение са по-високата степен на ангажимент към Юго-източна Европа, нуждата от бърза и ефективна намеса в конфликт с оглед все още оформящата се обща външна политика и поука от фиаското по време на войната в Босна и Херцеговина. Заслужава внимание и възможността, при която наистина доминиращото възприятие за Югоизточна Европа е това за етнически пъстри, потенциално непримирими общества, което при активиране или създаване на етнически конфликт да има за резултат настойчивото насърчаване на консоциативни решения в ситуации, при които може и да съществуват междинни състояния.

В същото време могат да бъдат приведени доста примери за неравнопоставеност между етническите елементи в Македония. Вече бе споменат преамбюла на конституцията от 1991 г., в който сякаш немакедонските групи са гости, временни жители, случайно попаднали в териториалното пространство на новата държава. В същото време, преамбюла не толкова решава колкото поставя аналитичния въпрос дали в Македония е имало / има структурна дискриминация, дали зарове биват хвърляни така, че всеки път най – високата стойност се пада на най – голямата група в страната. От тази гледна точка възниква и въпроса дали предстоящата да бъде променена конституция е корекция на структурна дискриминация или нежно институционално насилие с европейски ръкавици – както може би двете страни в конфликта биха определили.

Конфликтът от тази година извади на показ и друго интересно явление. Видя се, че част от местното албанско ръководство се ръководи от много специфичната концепция за криминална автархия. Това е възприятие за само – достатъчност на определена общност, която се базира и на отказ от съставянето и поддържането на сложната институционална мрежа на либерална демокрация, отказ от полагането на усилие за интегриране в международна среда. Това е и нежелание за серията от членства в международни организации. Основа на подобно поведение е криминалното акумулиране на средства чрез участие в международната организирана престъпност. Интересното в случая е, че подобно поведение може да бъде реализирано единствено в лабилна институционална среда, в която и отсъстват вътрешно – групови нагласи и механизми за противопоставяне. Това е също така ситуация, при която има силна пропускливост на граници и отслабена способност за законоприлагане. Вече споменатия въпрос за социалната среда вътре в самата етническа група е особено важен за динамиката на подобни конфликти. Вътрешно – груповата стратификация и следваните житейски стратегии, степента на групова кохезия, легитимността на политическите ръководства, конфигурацията на между – групови отношения на местно ниво – това са само някои от съществените параметри, определящи поведението на конкретна етническа група.

Друго важно условие за състоялото се изместване е свързано със степента на интегрираност в международната система. Няма съмнение, че държава в нужда от международна легитимност и включване в организации с развити критерии за членство разполага с по-стеснено поле за маневриране и избор на инструменти за реакция. Това наблюдение е почти интуитивно, но заслужава да бъде повторено, особено при случаи, в които създадена конфликтна динамика става обект на активно международно внимание в късен етап, на който управленската реакция е резултатна и на нуждата от бърз изход. Интересно разклонение на анализ тук е твърдението, че международното измерение в конфликти между държави, търсещи интеграция е ключово и предимно дисциплиниращо.

Събитията от последната година в Р Македония препращат и към големия въпрос относно коя общност и при какви условия може легитимно да търси само – определение. Отново възниква въпроса необходима ли е някому все още земя? Пътят продължава да бъде отворен към възможността местни елити да пре – интерпретират история и география, за да създадат собствено, уникално средище. След което да използват наличния

арсенал от инструменти за развитие на идентичност и нейното утвърждаване чрез множество допълнително легитимиращи ходове като искане за само – определение и други. В известен смисъл продължава да е възможно при нужда местни елити да “създават земята”, своето средище на групова, историческа уникалност. От развитата история на това средище ще дойде търсената легитимност. Факторите, условията и ограниченията на подобни операции са добре изследвани.

Вече бе споменат фактора на ново – появяване на държава в ангажирана международна среда. Има специфичност на ситуацията, която се внася от факта на отсъствието на непрекъснато историческо съществуване на държава. Основните отношения между етническите групи в подобна ситуация биват обект на една “изначална ситуация”, в която тяхната уредба е продукт на съгласие по абстрактни принципи и е лишено от история на съжителство. Съзнавам, че подобен аргумент има валидност единствено при условие, че системата е била демократична и че отсъства възприятие за системна дискриминация от страна на дадена етническа група. С други думи, “изначалната ситуация” всеки път ще е продукт на определено разбиране за конституционна уредба, при която общото прилагане на абстрактни принципи може да пресече досега съществували модели на между – групови отношения.

В началото на тази част стана дума за степента на важност на отделните фактори и обобщения ефект от тяхното съчетание. Една първа оценка за тази подредба би изглеждала така: македонската конституция предоставя значителен набор от права на етническите малцинства, но в рамка, при която остава малко съмнение относно държаво – образуващия народ. Повечето от заровете падат върху “етнически полета”, създаващи представа за системна асиметрия, която обаче не е в степен оправдаваща отказ от легитимни политически средства на диалог. Създадена е динамика, при която части от местните албански елити се възползват от средата на нестабилност в Косово и започват да реализират собствени предимно криминални цели. Досега легитимните албански елити използват създадената динамика за промяна на политическия модел, в ситуация при която международната общност не може да бъде видяна като проваляща се в поредния балкански конфликт. Институционалният отговор е намерен, както в повече подобни случаи, в консоциативността. Търсещата по-нататъшна легитимност и интеграция македонска държава приема предложената схема, без да има еднозначна оценка за провал

на мажоритарната демокрация. Тази схема може да бъде развита в още няколко посоки, но дава гръбнака на събитията.

### ***Проекции***

Ако гореописаното бъде прието за достоверно описание, то изследването на проекциите би било налагане на тези условия върху отделните държави в региона, както и възможното им преливане в заобикалящата среда. Ще се спра на само една от важните възможни стратегии и това е повече либерална демокрация. В този контекст тя е по-скоро нормативна, отколкото описателна. Нещо повече, тя е валидна само в ситуация на желание от политическите елити на отделните групи да работят по нейните правила, което със сигурност стеснява обхвата ѝ. И все пак, кой практики могат да предпазят от провал? На първо място, това е гражданската опция за принадлежност към определена държава с гарантиране на всички индивидуални права. Оттук би следвало и управление, при което решенията не могат да бъдат възприети като предопределени от групова логика. По – сложна ситуация възниква, когато асиметрични крайни продукти често попадат в чисто етническо, групово поле. Висока честота на подобни резултати от решения може да бъде интерпретирана като системност, която съвпада с етнос. Трайна асиметрия, във всички случаи, следва да бъде обект на внимание от страна на управлението. Активната политика извежда и положителните практики на съжителство, налични в историята на държавата. Външнополитическият подход би включвал активно регионално сътрудничество, което акцентира върху конкретни, несводими до етнос схеми на сътрудничество. По-високата степен на интеграция, от една страна, “вдига цената” на нелегитимното политическо поведение, а от друга, осигурява по-пълно поле за действие при спазване на критерии за членства. Очевидно е и усилието за създаване на сигурна, некриминогенна среда, която да генерира споменатото възприятие за криминална автархия.

Списъкът може да бъде продължен и сигурно съществени аргументи са пропуснати. Изложената стратегия е донякъде банална, но е сред малкото възможни.

### **ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА**



**Форум Аналитика**, година 2, број 2 (1998) *Содражина на цивилно општество* (Издавач: Форум);

**Фрџковски, Л.**, (1999) *Пактът за стабилност и проблемот на етно – нациите* (Вестник Капитал, 31 јули – 6 август);

**Хинкова, С.**, (1998) *Југославскиот случај – Етнически конфликти в Југо – источна Европа* (Критика и хуманизъм, Софија);

**Clark, W.**, (2001), *Do not delay in Macedonia* (Washington Post Company);

**FYR of Macedonia: Framework Agreement**, Home page: [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int);

**Economist Intelligence Unit** (2001) *Country Risk Service: Macedonia at a Glance* (An EIU Publication);

**IRIS Quarterly Policy Report**, *Spring* (2000), (IRIS Publications, Bulgaria);

**Institute for Regional and International Studies** (2000), *Security and Reconstruction of Southeastern Europe – A Policy Outlook from the Region* (IRIS Publications, Bulgaria);

**Institute for Regional and International Studies / Freedom House** (2001), *International Fact – Finding Mission to the Republic of Macedonia* (Open Society Foundation, Sofia);

**Lijphart, Arend** (1977), *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (Yale University Press, New Haven and London);

**Lijphart, Arend** (1984), *Democracies – Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty – One Countries* (Yale University Press, New Haven and London);

**Macedonian Constitution of 1991**, ICL Web site;

**Pridham, G., Herring, E., Sanford, G.**, (eds.), (1994, 1997), *Building Democracy ? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe* (Leicester University Press);

**O'Donnel, G., Schmitter, P., Whitehead, L.**, (eds.), (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (Baltimore, Johns Hopkins University Press);

**Weiner, Byron** (1971) *The Macedonian Syndrome* (World Politics);

**United States Institute of Peace** (2001), *Special Report: The Future of Macedonia* (An USIP Publication);

## ГЕОПОЛИТИЧЕСКАТА СИТУАЦИЯ В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА И БЪЛГАРСКАТА ВЪНШНА ПОЛИТИКА: ФАКТОРИ, ЦЕЛИ И ПЕРСПЕКТИВИ

Емануела Иванова

Иванка Ташева

Приносът към развитието и укрепването на стабилността в региона Югоизточна Европа (ЮИЕ) се разглежда от редица западни (а и български) изследователи и анализатори като показател за готовността на България да се интегрира в европейските и евро-атлантическите структури. През последните няколко години ясни сигнали за подобни нагласи идват и от страна на европейските институции. С други думи, постигането на дефинираните като стратегически цели на външната политика на България пълноправно членство в ЕС и НАТО, зависи в значителна степен от политиката, която страната води в региона на ЮИЕ и Балканите.

Във връзка с това внимателно обмислената, добре балансираната и провеждана регионална политика, която се основава на последователност и приемственост, но и отчита и преодолява миналите грешки, се явява от съществено значение за реализиране на националните интереси и външно-политически приоритети, сред които от първостепенна важност са гарантиране на сигурността, стабилността и икономическия просперитет на страната.

С оглед на това, авторите на настоящото изследване си поставят следните цели:

**първо**, изясняване на някои особености в значението на понятието “Югоизточна Европа”;

**второ**, открояване на факторите, определящи геополитическата ситуация в региона след края на глобалното противопоставяне и които би следвало да се отчитат от ръководството на страната при формиране и провеждане на регионалната външна политика;

**трето**, извършване на кратък обзорен преглед на общата и конкретните цели на българската външна политика в ЮИЕ в периода 1997 г. – 2001 г. и на обективните ограничения пред нея и

**четвърто**, извеждане на някои идеи относно перспективите за евенталната бъдеща външно-политическа линия по отношение на регионалната политика.

\* \* \*

Европейският Югоизток е безспорно географско, политическо и икономическо понятие само в историческото си начало: “Европа” се е наричала южната част на днешна Източна Тракия. По времето на Омировата древност това е била земята отвъд Хелеспонта. В късната античност “Европа” е епископията, обхващаща тракийския бряг на Мраморно море. Оттам експанзията на това име тръгва на северозапад и в много отношения и области то постепенно се превръща в синоним на модерното човечество.

Географското понятие Югоизточна Европа е точна и ясно дефинирано върху картата на Стария континент. Четири са основните носители на географската морфология на региона: италианският бряг на Тиренско море, двата адриатически бряга – италианският и далматинският – и водният път на река Дунав.

За разлика от географското понятие обаче, геополитическият обхват на ЮИЕ съвсем не е толкова ясен и еднороден. Наред с католическите Словения и Хърватска, в региона на ЮИЕ се включват и православна Румъния, която иначе не желае да бъде причислявана към балканските страни, и Гърция, която географски е балканска страна, но членството ѝ в ЕС и НАТО я причисляват към геополитическото понятие Западна Европа.

Тази особена ситуация във връзка с обхвата на региона на ЮИЕ е резултат от процесите на геополитическа фрагментация, характеризираща епохата след Студената война и която на практика представлява подготовка на по-малките държави за встъпване в новия световен ред, наложен от “големите играчи” на световната политическа сцена. Ако допреди дванадесет години Европа беше разделена на две ясно определени части - Западна и Източна, то сега източната половина обхваща поне още три подрегиона със собствено геополитическо значение: Централен, Източен и Югоизточен. Критериите за такова деление са изключително икономически, но те синтезират и векове на историческа диференциация. Тя се символизира на първо място от Централна Европа (Полша, Чехия, Унгария, Словакия и Словения) и цивилизационния печат на Хабсбургската империя, който се запазва дори след половин век на съветска доминация (тя обаче в никакъв случай не беше толкова силна и определяща, както в другите два подрегиона). Освен че са силно

католически, държавите от тази зона претендират за по-висока икономическа ефективност в сравнение с останалите страни от хомогенната в миналото съветска Източна Европа.

Днес самата Източна Европа – но вече в най-тесния смисъл на думата – обхваща области, доминирани в продължение на векове от Руската (и по-късно Съветска) империя. Това е дъгата, която започва от Балтийските държави на север и свършва в Армения на юг.

**Югоизточна или Балканска Европа** (България, Югославия, Босна и Херцеговина, Македония и Албания) **съставлява третият подрегиона на бившата Източна Европа.** Това е бил последователно периметърът на несъществуващите вече Османска и Съветска империи с техните икономически, исторически и най-вече геополитически наследства, обединени съответно от Източния въпрос и т. нар. сателитна система.

Следователно, така направеното разграничение на подрегионите в източната част на Стария континент и свързаните с него характерни особености конкретно на региона на ЮИЕ ограничават обхвата на настоящото изследване до външната политика на България по отношение на гореспоменатите пет държави, към които се прибавят Румъния, поради особеното ѝ местоположение на пресечна точка между Централна, Източна и Балканска Европа, и Гърция – в качеството ѝ на балканска страна, която обаче е едновременно с това и член на ЕС и НАТО.

\* \* \*

Югоизточна Европа и Балканите винаги са били и са неделима част от Стария континент - от неговата култура, традиции и история. В същото време регионът има и свои характерни, самобитни черти, резултат от особено географско положение и историческо развитие. От една страна, на Балканите минава разделителната линия между Източното и Западното християнство и пределът, където християнството се среща с исляма, а големите търговски артерии от Средния Изток и Африка навлизат в Европа.

В същото време, в продължение на столетия ЮИЕ се управлява от няколко многонационални империи. С течение на времето те – под скиптъра на Константинопол или Виена – създават мозайка от народи, култури и езици, каквата не съществува в никоя друга част на континента.

Този културен пъзел обаче запазва мирното си съществуване само до края на управлението на империите. Когато те, династиите и феодалните държави в Европа

отстъпват място на революционната идея за национална държава, уникалното национално и културно многообразие на региона се превръща в уникален възел от проблеми. В останалата част на Европа изграждането на държави, основаващи се на принципа на Уилсън за национално самоопределение, съвсем не протича просто и лесно, но на Балканите то изведнъж се оказва граничецо с невъзможното.

В периода на Студената война през региона минава една от граничните линии между двата протовопоставящи се блока и – поне на повърхността – е изкуствено наложена относителна стабилност, а съществуващите проблеми са подтискани.

Днес обаче, вече повече от десетилетие на Балканите протича процес на приспособяване към новите реалности в Европа, произтичащи от разпадането на двуполносният свят. След като в резултат от него заплахата от глобален ядрен конфликт чувствително отслабна, на локално равнище бе освободен значителен кризисен потенциал. Изоставането в икономическото и социалното развитие на много от държавите в този регион доведе до изостряне и поляризиране на историческите проблеми. В региона бяха създадени нови държави, които закономерно пожелаха да утвърдят своята идентичност и да защитят външнополитическите си интереси. Дезинтеграцията на Югославската федерация се нареди сред най-значимите събития на епохата, последвала края на Студената война, наред с падането на Берлинската стена и разпада на бившия Съветски съюз. След войните в Хърватска и Босна, кризисният потенциал “преля” на Балканите и обхвана Косово и Македония.

Така - от една страна - спецификата на протичащите в югоизточната периферия на Европа процеси и явления внесоха и продължават да внасят непредсказуемост и допълнително напрежение в европейските отношения. От друга страна обаче, спецификите на ЮИЕ обогатяват историята и културата на Стария континент; повишават възможностите му за заемане на по-силни позиции в новия световен политически и икономически ред. Само обединена Европа, с реинтегрирана и **стабилизирана** източна част би могла да се конкурира успешно със Съединените щати за ролята на световна политическа, икономическа и военна суперсила. И този факт се съзнава напълно от институциите в Брюксел, поради което заинтересоваността на Европа от постигане на трайна стабилност и сигурност на Балканите е не по-малка от тази на държавите в региона. Именно този факт би следвало да пролъжи да се използва от българската външна

политика в региона като се акцентира върху утвърдената вече рая на страна на фактор на сигурност и стабилност в района на ЮИЕ.

Основните фактори в политически, икономически, военен и хуманитарен аспект, които влияят върху различните съставки на геополитическата ситуация в региона на Балканите и които следователно би следвало да се вземат под внимание от българската външна политика в региона на ЮИЕ, могат да бъдат обобщени по следния начин<sup>5</sup>:

#### **В политически аспект:**

Тази група фактори въздейства с най-голяма сила за измененията в геополитическото сдтатукво. Сред по-значимите от тях се очертават:

- Кардиналната промяна на геополитическата конфигурация в региона и възникването на множество нови суверенни и независими държави като самостоятелни субекти на международните отношения;
- Съществуващите все още сериозни проблеми на територията на бившето югопоостранство в резултат от претенции за нерешени, най-често изкуствено създавани етнически, религиозни, малцинствени и териториални проблеми;
- Едновременното проявление на **интеграционни и дезинтеграционни процеси и тенденции** в региона;
- Интензифицирано проявление на такива невоенни и нестандартни рискове и заплахи за сигурността на отделните балкански държави, за региона, Европа и света като цяло като : прояви на политически и религиозен тероризъм и фундаментализъм<sup>6</sup>; организирана престъпност; несанкционирано разпространение и търговия с наркотици, оръжия и технологии (включително на такива за масово унищожение); проявления на продължаващи енто-малцинствени противоречия; активност на сепаратистки сили и политически обединения и т. н.;

---

<sup>5</sup> Тук е необходимо да се има предвид, че наред със самостоятелното си значение, тези фактори най-често се съчетават комбинирано и се проявяват с различна сила и интензивност. (бел. авт.)

<sup>6</sup> Ролята и значението на тези заплахи за сигурността излязоха на преден план и станаха още по-определящи след нападенията на Съединените щати от 11 септември и създалата се във връзка с тях ситуация в света. Още повече, че много водещи световни информационни агенции излязоха със сведения за участие на бойци на "ал-Кайда" на страната на мюсюлманите във въоръжените конфликти на Балканати е от последните години (бел. авт.)

- Нееднозначното и многовариантно въздействие на водещите международни фактори за развитието на геополитическата ситуация в региона: поемане на посреднически услуги, прилагане на методи и средства на превантивната дипломация, “налагане на мира” (включително и със силови средства) и неговото поддържане с масирано военно присъствие в редица държави от бивша Югославия; оказване на икономическа, хуманитарна и военна помощ; контрол и гаранции за спазване на вече постигнати международни договорености; координиращи функции по реализиране на следконфликтното възстановяване и т.н.

#### **Във военен аспект:**

Значимостта на военните фактори нарастна неимоверно много след отпадането на биполярната система на международните отношения, прекратяването на блоковото противопоставяне в региона и света и възникването на множество кризисни ситуации и конфликти с различна интензивност. Сред групата на военните фактори се открояват такива като:

- Неравнопоставеност на държавите в региона по отношение на постигнатите гаранции за тяхната сигурност, суверенитет и териториална цялост; във военните им потенциали и възможностите за тяхното поддържане и модернизиране; в степента на приобщеност и участие в европейските и евро-атлантическите структури;
- Отсъствието на ефективни механизми за ранно откриване, предотвратяване и управление на кризисни и подконфликтни ситуации, на превантивна дипломация като средство за мониторинг и овладяване на такива ситуации още в зоната на доконфликтния праг;
- Разширяване на контактите и сътрудничеството между страните от региона във военната област, както между тях и други държави от европейския континент; нарастване значението на военната дипломация като важен компонент от междудържавните отношения; участието на държавите от региона в редица съвместни учения и мероприятия по линия на инициативата “Партньорство за мир” и т. н.;
- Интензивното използване на възможностите и средствата на органите на разузнаването, превантивната дипломация, мониторинга за

изясняване на геополитическата и военната обстановка; за ранно откриване и преодоляване пререстването на потенциални и латентни кризисни точки в подконфликтни или конфликтни състояния.

#### **В икономически аспект:**

Решаването на икономическите, социалните, инфраструктурните проблеми на държавите от ЮИЕ в преход получава през последните години все по-ясно изразено императивно значение както за състоянието на геополитическата обстановка в региона като цяло, така и за вътрешнополитическата стабилност на отделните държави и тяхното ускорено приобщаване към европейските икономически и военно-политически структури.

Регионът на ЮИЕ все повече се налага като своеобразен “диспечерски пункт”, през който се рапределят и преминават стратегически значими суровини, комуникационни и транспортни магистрали.

На преден план все повече излизат проблемите, свързани с опазването на околната среда, енергетичното и ресурсното осигуряване на икономическото развитие (особено в сферата на използване на стратегически суровини като петрол, природен газ и др.), урегулирането на водно-ресурсни въпроси, експлоатацията и сигурността на международните морски и речни пътища и пространства (корабоплаването по река Дунав; река Сава след промяната на статута ѝ и превръщането ѝ в международна рака; режима на Проливите и др.)

#### **В хуманитарен аспект:**

В хуманитарната сфера през последните години възникнаха остри проблеми, свързани предимно с развитието на различните фази от кризата в бивша Югославия. Те се очертаха като най-мощните и най-тежките от подобен характер на европейския континент от времето след края на Втората световна война. Сред тази група проблеми се открояват такива като:

- Предоставяне на достатъчни гаранции за зачитане и спазване на гражданските и малцинствените права на пожелалите да се завърнат по домовете си бежанци, на личната им сигурност и постепенното им ресоциализиране към обществото;



- Възстановяване и реституиране на имуществото на бежанците в родните им места или при невъзможност – тяхното равностойно обезщетение;
- Издирване на изчезналите по време на въоръжените конфликти в различни части на бивша Югославия;
- Решване на въпросите, свързани с уточняване и издирване на лицата, извършили военни престъпления и предаването им на Международния трибунал в Хага;
- Въпроси, свързани с функционирането на ефективна система за национален и интернационален мониторинг и контрол в хуманитарната област, която да действа в съответствие с меоународни утвърдени стандарти и т. н.<sup>7</sup>

\* \* \*

Така очертаните фактори, определящи геополитическата ситуация в ЮИЕ и в частност на Балканите, влияят във висока степен върху дефинирането на целите и задачите, които си поставя българската външна политика в региона. Тяхното формулиране и координирането им с подходящите средства е от изключително значение за постигане на външнополитически успехи. Страната трябва да се съобразява с факторите на геополитическата обстановка в региона и да реализира оптимално своя външнополитически потенциал в обстановка, която често напомня за експериментално поле за усилията на Европа и на структурите за сигурност да проверяват собствената си способност да действат заедно и да намират общия интерес.

**Обща цел** на политиката ни в ЮИЕ <sup>8</sup> така, както е формулирана в документите, регламентиращи външнополитическите приоритети на България се стреми да обезпечи възможно най благоприятната регионална среда за гарантиране и развитие на демократичните процеси в България, като това ще допринесе и за осъществяване на прехода към пазарна икономика и

---

<sup>7</sup> При разглеждането и отчитането на тази група фактори не трябва да се забравя, че движението на огромни маси от хора, завръщащи се по родните си краища след края на военните конфликти в Косово, а данс – макар и в по-малка степен – в Македония, наред с чисто хуманитарните измерения включва също и финансови, юридически и политически аспекти (бел. авт.)

<sup>8</sup> Милков, Н. "Българската външна политика на Балканите: предизвикателства и приоритети" спис. Международни отношения 1/99

икономически просперитет на страната. Що се отнася до **конкретните цели**, те могат да бъдат определени както следва:

- **Укрепване на регионалната сигурност чрез регулиране на съществуващите конфликти и предотвратяване на нови огнища на напрежение.** Това може да се осъществи на практика чрез установяване на регионален диалог, който да доведе до осъзнаване на общия интерес и ключовите проблеми на националната и регионална сигурност. Всяка балканска страна трябва да си даде сметка, че привличането на инвеститори в региона ще доведе до нарастване на общото благосъстояние, а оттам и до социално-икономическа стабилност на всяка една балканска държава. Необходимо е да се изработят единни подходи и да бъдат намерени общоприемливи пътища за разрешаване на конфликтите. Предложената западна стратегия за изход от определена криза или опитите на превантивната дипломация да не позволят на един потенциален конфликт да прерастне в реален такъв не винаги е най-адекватната. Едно решение, изработено въз основа на регионален консенсус има много по-сериозна заявка за дълготрайност и дава необходимия позитивен заряд на следконфликтното развитие на региона. Често употребяваният израз "*В нашия регион има прекалено много история и недостатъчно демокрация*" доста сполучливо обобщава облика на този регион. В тази връзка е особено важно да се стимулира развитието на демократичните процеси в балканските страни, които са в преход към функционираща пазарна икономика и плуралистична обществено-политическа система. В обратния случай - в условията на неконкурентноспособна икономика и засилена социална поляризация тенденциите, свързани с изтичането на мозъци и капитали от балканските държави ще продължат да се задълбочават. Всяка страна в ЮИЕ трябва да разработи собствена стратегия за икономическо съживяване, но да се работи по създаването на общобалканска стратегия за привличане на инвеститори. Самите западни държави имат интерес да подпомогнат самостоятелното икономическо развитие на ЮИЕ, което ще способства за постигането на по-висока степен на субрегионална и общеевропейска стабилност. В този смисъл изграждането на регионална система за колективна сигурност като перспектива за поддържане на стабилността в тази част на света трябва да се основава на сътрудничеството и интеграцията.

- **Извеждане на преден план на позитивния интерес:** да се създаде една цялостна положителна атмосфера, която да благоприятства интензивното сътрудничество между балканските страни. Трябва да се интернационализират положителните тенденции, а не спорните въпроси. България трябва да се стреми да утвърждава конструктивното начало в балканския диалог. В това отношение България нееднократно е засвидетелствала стремежа си да бъде генератор, а не само консуматор на сигурност, което би трябвало да подпомогне ускореното ѝ приемане като пълноправен член в европейските и евро-атлантически структури. България трябва не само да се стреми да преведе на регионален език<sup>9</sup> визията на международната общност за региона, но също така да развие, съвместно със съседните държави обща концепция относно бъдещото развитие на Балканите като зона на стабилност. Досегашните идеи за регионално сътрудничество, чиито инициатор е България (изработване на обща позиция на държавите от региона относно конфликта в Косово; лансиране на Общобалканския процес като форма на сътрудничество, която включва всички страни от региона; инициатива за засилени консултации в рамките на ЕАСТ по въпросите на сигурността в ЮИЕ, Южния Фланг и района на Черно море) допринесоха за укрепването на балансирано отношение на страната с нейните съседи. Общуването в рамките на местните форми на сътрудничество позволяват на всяка балканска страна да се преодолее вкоренената представа за нелоялно съперничество между отделните държавни субекти в региона и да се намери общ език по най-наболените проблеми. Нито двустранните отношения, нито многостранните форуми не бива да се превръщат в оръдие за упражняване на натиск над една или друга държава - опонент от ЮИЕ, както в миналото, а е нужно да се засили доверието между партньорите на базата на взаимноизгодни компромиси. Полезно е сътрудничеството да бъде многоаспектно:

✓ Военно-политическо и военно сътрудничество между страните в региона. Да се съгласуват стратегическите цели на страните от ЮИЕ, до сближаването им с подходите на НАТО и до постигането на оперативна съвместимост на въоръжените сили по критериите на Алианса. Отговорност на всяка държава в региона е също така да възприемат национални доктрини за

---

<sup>9</sup> Милков, Н. "Българската външна политика на Балканите: предизвикателства и приоритети" спис. МОтношения 1/99

сигурност и отбрана, които да се вписват в параметрите на европейския подход към проблематиката на сигурността и отбраната.

✓ Сътрудничество между страните от ЮИЕ в сфери, свързани разрешаването на общи за всички страни в ЮИЕ проблеми, като се наблегне на общото противодействие в борбата срещу организираната престъпност, контрабандата с наркотици, оръжие, проституция, а понастоящем и увеличаването на рисковете от терористични атаки и необходимостта от засилени, координирани в регионален и международен план мерки за сигурност.

✓ Инфраструктурно и икономическо сътрудничество: да се реализира в икономически и политически план географския потенциал на страната и региона като цяло. Изграждането на модерна инфраструктура е от подобен интерес при изграждането на регионалните участъци на трансевропейските транспортни коридори и модернизирването на ГКПП. Българското правителство проявява активност в тази насока. За това свидетелства например визитата на министърът на външните работи Соломон Паси в Югославия и преговорите за откриването на три нови ГКПП по границата ни със Сърбия (между Трекляно и Босилеград, между Чипровци и Топли Дол и между Салаш и Ново Корито в Белоградчишкия проход). Засилва се сътрудничеството с Югославия и по ключови проекти като магистралата София-Ниш.

От първостепенно значение е и увеличаване капацитета на съществуващите и изграждането на нови нефто- и газопроводи в ЮИЕ. Това ще доведе до устойчивост на доставките и разнообразяване на енергоизточниците. В по-широк мащаб кръстопътното положение на ЮИЕ за транспортиране и разпределение на енергийните източници от Русия и Каспийско море към Централна и Западна Европа повишават важността на региона в енергийните стратегии на САЩ и ЕС. Това допълнително издига значението на България в очите на Русия, Япония и Китай. Стратегическият икономически достъп до Източното Средиземноморие, Близкия Изток, Черно и Каспийско море, Русия и Казахстан, както и до китайския пазар създават възможности за частни и правителствени инвестиции.<sup>10</sup> Тук не трябва да се изпуска от внимание и

---

<sup>10</sup> доц.д-р Пантев, П." Югоизточна Европа: идеи за преодоляване на забавената модернизация в региона" списание МОтношения 1/99

стратегическото партньорство, което съществува между Турция и САЩ<sup>11</sup> и което открива реална възможност да се изгради тръбопровод от Баку до Сейхан на турското средиземноморско крайбрежие, чрез който тя да има достъп до находищата в Каспийския басейн. Следователно България, а и цяла ЮИЕ трябва да се еманципира инфраструктурно, икономически и технологически и това са предпоставки да се ускори модернизацията на региона и присъединяването му към глобалното икономическо и информационно пространство.

- **Изоставяне на неангажираността и всяка пасивна позиция по отношение на регионалните проблеми.** Като част от Балканите България не може и не трябва да остава безучастна към конфликтите и вътрешните сътресения (реални и потенциални) в региона. Рискът от едно "неутрално" поведение понякога носи повече негативи в перспектива, отколкото решителното дефиниране на позиция по определен проблем. И все пак България трябва внимателно да преценява кои инициативи ще подкрепи активно, защото ограниченият външнополитически капацитет на страната не позволява лукса да се пилеят външнополитически инвестиции с ниска или изцяло нулева възвращаемост за страната.

- **Преодоляване на общия негативен облик на региона.** Да се разруши най-сетне традиционния стереотип да бъдат наричани Балканите "буре с барут". България като част от Балканите не може да бъде разглеждана единствено като частен случай на осъществен напредък по пътя ѝ към присъединяването в НАТО и ЕС, защото нестабилността в региона има негативен импакт върху нейното цялостно политическо и икономическо развитие и е в състояние да отблъсне потенциалните инвеститори. Поради печалната слава на Балканите като размирнен регион, дълго време подходът на западните държави към страните от ЮИЕ бе подчертано военно-политически, което ориентира усилията им за изграждане на структури за сътрудничество в икономическата и социалната сфера предимно към държавите от Централна Европа.

От друга страна промяната на общата регионална среда ще предотврати възможността минали конфликти и нерешени противоречия между съседните

---

<sup>11</sup> Бжежински, З. "Голямата шахманта дъска", изд. Обсидиан 1997

държави да бъдат експлоатирани от местни политически диктатори<sup>12</sup>, които подклаждат национализъм и великодържавни аспирации за увеличаване на собствената си власт и задоволяване на користните си цели.

\* \* \*

При определяне на конкретните цели на външната политика трябва да бъдат взети под внимание някои въпроси като например дали в стремежът си да изглежда "по-европейска" България не губи самобитността на своята балканска идентичност. Кое е истински печелившото поведение на страната ни - да играе ролята на "европейката" на Балканите или да бъде балканска страна в Европейския съюз и в качеството си на такава да търси достойното място, което ѝ се полага като част от европейската цивилизация. Защо се обръща сравнително слабо внимание на изграждането на обща система от споделени балкански ценности, което би довело до много по-силно сплотяване между отделните балкански страни, защото освен партньори те ще се чувстват и членове на балканското семейство.

България полага усилия да се придържа към европейските стандарти за международно поведение и през последните години това се отразява благоприятно на отношенията ѝ със съседите. И макар че някои отхвърлят твърденията, че външната ни политика особено през последните няколко години се радва на реални успехи в Европа и региона, времето на десетилетната балканска изолация безспорно остана в миналото. Достатъчно е да се споменат помирието с Турция, признаването на Македония, постигането на споразумение с Румъния за построяване на втори мост на р. Дунав и т.н., за да се подчертаят новите реалности в ЮИЕ.

Първостепенна роля за подобряването на отношенията между балканските страни играе техният стремеж към евроинтеграцията. Този стремеж се превърна в мощен стимул за външнополитическото поведение на балканските държави, който остави на заден план довчерашните противоречия между тях, за да наблегне на съвместните усилия и позитивните послания за сътрудничество.

Политическото решение за премахване на визовите ограничения за български граждани в Европейския съюз трябва да се възприема не само като

---

<sup>12</sup> доц.д-р.Пламен Пантев " Югоизточна Европа: идеи за преодоляване на забавената модернизация в региона" списание МОтношения 1/99

сериозен външнополитически успех, но и като голямо презизвикателство за страната, защото тя трябва да използва този напредък не само за отстояване на собствените си интереси, но и на тези на своите балкански съседи.

При осъществяването на външнополитическия процес България трябва да се съобразяване с регионалните и международните реалности.

Утопични са призивите за изцяло независима външна политика. Съобразяването с позициите на западните държави е често пъти факторът, който води до непоследователност във външната политика на България, но това изглежда неминуемо, когато под натиска на външни и вътрешни обстоятелства се вземат прибързани решения с непресметнат висок външнополитически риск за страната. Политиката на България в региона, която някои окачествяват като "гъвкавост и умение да се лавира", а за други това е сервилно поведение на лакей, който се стреми да угоди на господаря си е под безспорна външна зависимост и обвързаност към Запада, особено към НАТО, ЕС и САЩ. Това обяснява слабите възможности за самостоятелност и инициативност на българската политика. Такъв беше случаят по време на македонската криза в контекста на общо дестабилизиране на региона. Нереалистичното твърдение, че Македония е успешен държавен модел на мултиетнически отношения попречи да се преценят потенциалните опасности в Западните Балкани. В позициите на президента и правителството се проявиха различия по важни аспекти на българския подход за регулиране на конфликта.

В началото на кризата западните страни възприеха подход на въздържане от пряка военна намеса. Неколкократните призови за промяна от страна на българското правителство спрямо тази западна позиция, изразените съмнения, че създаденото на 13 май 2001 широко коалиционно правителство съвсем не означава край на породилото се напрежение се оказаха неуспешни. Дори самото македонско правителство се отнесе с недоверие към "безкористността" на българските усилия да се намери най-благоприятния изход от изострената ситуация. Към предложението на България да бъдат разположени военни сили на НАТО на македонска територия македонското правителство се отнесе със сдържан скептицизъм, а западните държави изобщо не възприеха подобна пряка военна намеса. Виновни до известна степен се оказаха в чисто регионален план погрешните възприятия за съседите и страхът от исторически реваншизъм или

търсене на лесна облага от българска страна за сметка на дестабилизираната млада македонска държава.

На второ, но не по важност място трябва да се споменат икономическите фактори, с които България трябва да се съобразява и които ограничават външнополитическите възможности за влияние на страната в регионален план. Дори и при неимоверни усилия, ловка и опитна дипломация и ясно установени външнополитически приоритети България не може да надхвърли обективния се капацитет с брутен вътрешен продукт от 1500 \$ на глава от населението. След повече от 10 години на преход страните от ЮИЕ успяха да достигнат до 70-80% от БВП отпреди реформите (с изключение на Сърбия)<sup>13</sup>. Страната разполага с ограничени финансови и материални ресурси и дори при умело използване на политическия си и дипломатически потенциал възможностите ѝ за влияние са доста ограничени по споменатите причини.

\* \* \*

Новият век е векът на глобализацията. Световната единна информационна общност е в процес на изграждане и демокрацията добива нови измерения. Действайки в този общ контекст на съвременните международни отношения и с пълно съзнание за значимостта си в региона като остров на стабилност и еталон да демократично развитие, България трябва да се придържа към такава външнополитическа линия на поведение, която да ѝ осигури достойно място сред балканските народи и пълноценно интегриране в обединена Европа.

---

<sup>13</sup> Dr. Stanchev, K. ;Dimitrov, M. " Le commerce en Europe du Sud-Est. Le cas de la Bulgarie dans la region" Institute for Market Economics - Sofia





