



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Български/Bulgarian

POLICY
PAPER

ГЛОБАЛНА СИЛА ЗА ЧОВЕШКИ ПРАВА? ОДИТ НА ЕВРОПЕЙСКОТО ВЛИЯНИЕ В ООН

РЕЗЮМЕ

Richard Gowan and Franziska Brantner

**A Global Force for Human Rights?
An Audit of European Power at the UN**

Richard Gowan & Franziska Brantner
POLICY PAPER



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Европейският Съюз страда от криза на влиянието си в ООН. Проблемът не е липсата на вътрешна координация, която забележимо се е подобрила, след като стигна най-ниска точка по време на войната в Ирак. Проблемът е в ухващава способност на Съюза да определя правилата на играта. Страните-членки на ЕС настояват, че ООН продължава да играе централна роля в тяхната представа за международен ред и универсални човешки права, но в същото време ООН в нарастваща степен се моделира от Китай, Русия и техните Съюзници. Този парадокс излезе наяве през 2008 г., когато ЕС се опитваше да реши проблемите в Бирма и Зимбабве чрез ООН, но се оказа неспособен да прокара резолюции в Съвета за сигурност за предприемането на действия в тези страни. Тези поражения се наслояват върху предишни неуспехи на ЕС в ООН по различни поводи – от Косово до Дарфур.

Това отчасти се дължи на геополитическите размествания. Но настоящият доклад показва, че ЕС е и архитект на собствените си неблагоприятия. Европа губи почва под краката си поради нежелание да използва инструментите си за въздействие и склонността си да се вглежда в себе си (при наличие на 1000 координационни заседания на ЕС годишно само в Ню Йорк), вместо да разговаря с останалите. Тя е отслабена и от неспособността си да запълни пукнатините в своята репутация на лидер в областта на човешките права и многостранния подход в международните отношения.

В ООН ЕС има интереси в най-различни области, от разпространението на ядрените оръжия до климатичните промени. Този доклад не съдържа анализ на всички тези интереси. Той се концентрира върху универсалните стойности, които според вижданията на европейските държави трябва да стоят в основата на ООН.

Ако Европа вече не може да печели подкрепа в ООН за международни действия в защита на човешките права и справедливостта, които получават преимущество над националния суверенитет в някои крайни случаи, то това означава, че тя губи играта по отношение на един от своите най-силни аргументи относно международната политика като цяло. Това се отнася особено за случаите, свързани с „отговорността за защита“ срещу геноцид и масови зверства, когато хуманитарните последици от бездействието са особено тежки.

Кризата, в която се намира ЕС, става очевидна от топящата се подкрепа на страните-членки в ООН за европейските позиции по човешките права и отговорното упражняване на националния суверенитет. Това стана явно през 2008 г. по време на острите дебати в Съвета за сигурност, на които не ставаше въпрос само за конкретни кризи, но и за принципите на действие на ООН. Русия оправда своето решение да наложи вето върху действията срещу Зимбабве (въпреки недвусмисленото обещание да покрепи тези действия, дадено от президента Медведев на срещата на Г-8) като отстояване на определението за суверенитета, съдържащо се в Хартата на ООН.

Въпреки че за европейската слабост се трупат фолклорни свидетелства, тя не е била измервана с по-точни методи. За да определи мащаба на проблема, този доклад анализира гласуването в ООН по решения, свързани с човешките права. А проблемът е ключов. През 90-те години Европейският Съюз се радва на стигаща до 72% подкрепа в областта на човешките права в Общото събрание на ООН. По време на последните две сесии на Общото събрание подкрепата се е равнявала съответно на 45% и 55%. Този спад се съпътства от рязко засилена солидарност с китайските позиции при гласуванията по същите проблеми - от под 50% в края на 1990-те години до 74% в периода 2007-2008 г. Русия отбелязва подобен скок в печеленето на подкрепа. Тенденцията да не се гласува с европейците е още по-категорично очертана в Съвета по правата на човека, където позициите на ЕС са отхвърлени в над половината гласувания.

Според гласуването на последните две сесии (2006 - 2008 г.) съставът на Общото събрание може да се раздели на четири групи:

- *“Европа в по-широк смисъл”* се състои от 27-те страни-членки на ЕС, както и от други страни, които повече или по-малко последователно гласуват солидарно с позициите на ЕС. Тази група отбелязва растеж и е станала по-сплотена през последното десетилетие. Сега тя включва 44 държави или 22% от членовете на ООН.

- Групата на *“либералните интернационалисти”* се състои от страни, които гласуват солидарно с ЕС в повечето от половината случаи. Тя наброява 44 държави или 23% от членовете на ООН през последните две сесии на Общото събрание и съдържа три отделни подгрупи. Едната от тях включва САЩ и неговите най-близки Съюзници, като Израел. Втората група включва развитите икономики извън Европа, като например Канада и Южна Корея, които по въпросите за човешките права обикновено се разполагат между позицията на САЩ и тази на ЕС. Третата подгрупа се състои предимно от латиноамерикански демокрации, които се смятат за поддръжници на стремежите на ООН в областта на човешките права, но твърдят, че това изисква съобразяване с вижданията на Юга.

- Най-голямата група в Общото събрание може да бъде наречена *“непоследователно гласуващите”* – страни, които гласуват заедно с ЕС по човешките права само в 36-50% от случаите. В периода 2006 - 2007 г. тази група включва 85 държави или 45% от членовете на ООН. В нея са повечето от страните от Г-77. Тя може да се подраздели на три подгрупи. Четиридесет и шестте членове на Организацията Ислямска конференция (ОИК) са най-твърдолинейни и в повечето случаи се противопоставят на ЕС. Други африкански и азиатски страни обикновено не са толкова догматични, като често се въздържат или гласуват срещу европейските позиции от лоялност към Г-77. Най-изтъкнати от *“алиенираните нововъзникващи сили”* са Индия и Южна Африка, които не са доволни от своята роля в ООН.

- Последната група е най-малка и обединява страни, чиито позиции по човешките права са най-враждебни на европейските. Макар че има само 19 члена, т.е. 10% от страните в ООН, влиянието на тази *“ос на суверенитета”* се дължи не толкова на нейния размер, колкото на членството ѝ – там са страни като Китай и Русия и регионални сили като Египет.

Намаляващото влияние на ЕС през последното десетилетие е още по-изненадващо на фона на сумите, които Съюзът инвестира в многостранните политически процеси, както и на фона на силното му представителство в системата на ООН. Страните от ЕС внасят лъвския дял в бюджета на ООН и колективно представляват най-големият дарител на помощи в света, ангажирал се да отпусне по над 80 млрд. долара

годишно до 2010 г. Фактът, че ЕС държи четири от петте места в Съвета за сигурност по всяко време, би трябвало да е друг източник на влияние.

Въпреки това ЕС губи своята политическа тежест. Той е изправен пред един променящ се международен контекст, в който Китай и Русия се очертават като алтернативни полюси на привличане, а блокове от страни от Близкия изток, Африка и други части на света се настройват опозиционно срещу изповядваните от Европа ценности. А самият Запад е в раздор – разцеплението между ЕС и САЩ по много свързани с човешките права въпроси в ООН от времето на Буш отслаби и двете страни.

Изправен пред тези проблеми, ЕС не успява по политически убедителен начин да предаде на останалите своята философия за многостранно решаване на политическите проблеми. Съюзът е заложил човешките права и политическия диалог в търговските си споразумения и като условие при отпускането на помощи, но не успява да обвърже с тези принципи своята дипломатия в контекста на ООН. Често когато трябва да налага визия за бъдещето, той застава в отбранителна позиция.

Загубата на влияние на ЕС в ООН се проявява в три основни форума – Общото събрание, Съветът по правата на човека и Съветът за сигурност.

Залезващата мощ на Европа: доказателствата

Европейският Съюз е вътрешно единен в три четвърти от гласуванията в Общото събрание на ООН – впечатляващо постижение, което изисква огромна дипломатическа енергия. Но солидарността с ЕС по човешките права (честотата, с която трети страни гласуват заедно с него) спада от 72% по време на сесията на Общото събрание през 1997–8 г. до 48% през сесията 2006–7 г.. През сесията 2007–8 г. солидарността отскача в обратната посока до 55%, демонстрирайки по този начин, че залезът не е неизбежен, но положението на ЕС все още нестабилно. При неотдашните гласувания за човешките права в Беларус, Иран и Бирма Съюзът успява да привлече на своя страна средно само около 80 страни. От края на 90-те години той губи редовната подкрепа на около една четвърт от страните-членки на ООН – през последното десетилетие 41 държави извършват преход от преобладаващо единодушие с ЕС по човешките права към гласуване срещу Съюза. САЩ преживяват още по-лошо падение, като подкрепата за тях се срива от 77% през сесията 1997–8 г. до незавидните 30% през 2007–8 г.

Това изправя ЕС пред комплекс от разнообразни предизвикателства. Основните застъпници на традиционния национален суверенитет стават по-

борбени. През 2007–8 г. Китай и Русия се радват на солидарно с тях гласуване по човешките права, равняващо се съответно на 74 и 76%, като и двете страни преминават 80% солидарност по време на последните сесии. Това отразява не само тяхното открито застъпничество в полза на суверенитета, но и техните дипломатически умения при работата им вътре в организацията.

Но закърняващото влияние на ЕС не се дължи само на политиката на големите сили. Съюзът влезе в раздор и с 56 страни-членки на ОИК, като сега неговите съюзници по човешките права са само три страни с преобладаващо мюсюлманско население – Афганистан, Босна и Херцеговина и Турция. Това отразява не само крамолите по Близкия изток, но и фундаменталното разминаване в областта на културните и религиозните ценности.

След 1990 г. ЕС загубва голяма част от подкрепата си сред африканските страни, въпреки общата политика в някои конкретни случаи като Дарфур. Макар че африканските лидери се отнасят със все по-голяма симпатия към някои форми на хуманитарна интервенция, те се чувстват изолирани от европейския подход по някои въпроси, като например имиграцията. По-решителните усилия за прилагането на мерките за сътрудничеството в рамките на международните институции, заложили в споразумението от Котону, можеше да доведе до преодоляването на тези различия. Дори и най-близките съюзници на ЕС от либералните латиноамерикански страни в ООН все повече охладняват към Стария континент. Те смятат, че европейците не успяват да се подготвят за един по-малко „западен” свят. Много от демокрациите по света също не показват особен ентузиазъм за разбиранята на ЕС – европейските и азиатските демокрации може и да стоят близо до Съюза при гласуването по човешките права, но това се отнася само за една трета от африканските страни, докато най-силните опоненти на ЕС включват Индия, Индонезия и Южна Африка.

Историята на гласуването в Общото събрание показва, че опозицията спрямо ЕС се надига в световен мащаб, консолидирана от общата съпротива срещу европейските опити за налагане на универсалните човешки права. Все още има изключения – наскоро ЕС успя да прокара една основна резолюция срещу смъртното наказание. Но подобни успехи са редки.

Още по-зле се представя ЕС в Съвета по правата на човека с 47 страни-членки. Съветът бе учреден през 2006 г. (с подкрепата на Европа и срещу опозицията на САЩ), за да замести Комисията по правата на човека, която беше обект на широка критика. Но в комисията ЕС и неговите съюзници в областта на човешките права всъщност се радваха на малко, но работещо мнозинство,

което загубиха в Съвета вследствие предимно на преразпределението на местата по региони, което европейските дипломати не успяха да предвидят.

На първите избори за Съвета по правата на човека страните-членки на ЕС и техните съюзници получиха 19, а опонентите им - 27 места. Това съотношение се запази в по-нататъшните избори и макар че вътрешното единство на ЕС е безупречно в рамките на Съвета, той загуби повече от половината си гласове в него. Най-голямото изпитание за съотношението на силите е във връзка с правата на Съвета да се занимава с нарушенията на човешките права в някои конкретни държави. През 2007 г. група опоненти на ЕС (като най-изтъкнати от тях бяха Русия и Китай) се опитаха да възпрепятстват заниманията на Съвета със състоянието на човешките права в която и да е страна. За да спрат тази инициатива, европейските членове на ООН трябваше да отправят публична заплаха за изтегляне от Съвета по правата на човека, а като отговорен жест да приемат прекратяването на упълномощения от него мониторинг на Беларус и Куба.

Зает в тези спорове, ЕС има все по-малко възможности да задава тона в Съвета, с което разочарова не само съюзниците си, но и някои свои страни-членки, желаещи да се заема една по-прогресивна позиция. Както и в Общото събрание, Европейският Съюз може да се похвали с отделни успехи, включително оставянето на Дарфур в програмата на Съвета и ловкото надхитряване на опонентите при прокарането на резолюция за религиозната свобода. Но ЕС е по-малко ефективен по особено чувствителната проблематика около расизма, като освен това масово бива обвиняван в несправяне с нарушенията на човешките права на своя територия – а това е мощно изобличение в поддържането на двойни стандарти.

Неволите на ЕС продължават в Съвета за сигурност. Въпреки равномерното разпределение в сегашния членски състав между приятелите и враговете на ЕС, руското и китайското вето представляват постоянна пречка за постигането на напредък по въпросите, свързани с човешките права. Никоя от двете страни всъщност не използва ветото си твърде често (макар че едно съвместно руско-китайско вето наистина блокира предложената от Обединеното кралство и САЩ резолюция за Бирма в началото на 2007 г., както и още една резолюция за Зимбабве през 2008 г.), но заплахата от такова често е достатъчна, за да накара ЕС да отстъпи или да прави компромиси.

По тази причина ЕС е принуден да разводнява свои резолюции по теми като мироопазването в Дарфур, за да може да ги прокара. През 2007 г. една резолюция за Косово пропадна изцяло поради руската съпротива.

През 2008 г. споровете в Съвета за сигурност за Бирма и Зимбабве доведоха до допълнителни публични провали на ЕС – първият бе представен от някои европейци като отстъпление от „отговорността за защита“, докато вторият бе приветстван от руския посланик като тържество на традиционния суверенитет.

След почти две десетилетия, през които Съветът за сигурност беше сравнително доброжелателна среда за ЕС (нико Франция, нико Великобритания са упражнявали ветото си от 1989 г. насам), сега съществува опасност той да се превърне във все по-сурово място за европейците. Ще им се наложи да се научат как да защитават своите принципи пред все по-войнствено настроени опоненти.

Как Европа може да преобърне настоящите тенденции в ООН

Може ли ЕС да прекрати стопяването на собственото си влияние в ООН и да насочи Организацията към активното отстояване на човешките права и многостранния подход?

Това не зависи предимно от подобряването на вътрешно-европейската солидарност в рамките на ООН, тъй като тя вече е на рекордно високо ниво. Все по-често ЕС гласува като един, но останалата част от света не го следва; подкрепата за европейските позиции в ООН отбелязва устойчив спад. Европейското единство е необходимо, но не е достатъчно.

ЕС разполага с възможността да се съюзи със следващата американска администрация, с което да положи нова боя върху пукнатините от годините на Буш. Тази стратегия е важна, но едва ли ще бъде достатъчна. Освен това, ако бъде осъществявана невнимателно, тя рискува да доведе до поляризиране между Запада и останалите, което може да парализира ООН.

Някои твърдят, че ЕС трябва да си изработи роля на строител на мостове между развиващите се страни и САЩ. Но опитите да бъдеш всичко за всички рядко се оказват стратегически успешни. Съединените щати могат дори да се почувстват изкушени да изолират един колеблив ЕС при сделките си с други световни сили. Изграждането на Съюз на демокрациите само по себе си е също толкова невъзможен вариант, тъй като данните в този доклад показват, че много от големите развиващи се демокрации едва ли ще приемат водещата роля на Европа или на Запада.

Това оставя само един възможен път за действие – Европа трябва да вдигне голяма шатра в ООН, като гради широки подвижни коалиции, способни да изолират твърдолинейните малцинства на държавите,

които се противят на всякакви усилия за налагането на ограничения върху националния суверенитет. Европа се нуждае от стратегия за възвръщането на загубената подкрепа на африканските и латиноамериканските страни, както и на по умерените членове на ислямския блок. Тази насоченост към изграждането на коалиции трябва да упражни натиск върху Съвета за сигурност, който да доведе до действия при кризи.

За тази цел ЕС трябва да мобилизира всички възможни политически и финансови ресурси (както и да обмисли санкциите, които може да наложи), за да убеди другите страни да предоставят подкрепата си за един международен ред, основан на човешките права и справедливостта.

Стратегия и препоръки

Страните-членки на ЕС няма да могат да спрат затихването на неговото влияние в ООН посредством разпокъсани инициативи. Съюзът трябва да дефинира нов подход към човешките права, който да възстанови репутацията му като лидер в тази област, както и да разработи нов политически наратив, който ще даде широк тласък за нови свързани с човешките права инициативи и заедно с това ще защитава установените принципи в противовес на ястребите на националния суверенитет в ООН. Това няма да бъде лесно - ЕС трябва да постави ударението върху своята отвореност за нови идеи и нови коалиции, като в същото време формулира и защитава своите фундаментални убеждения, не на последно място тези от тях, които са свързани с „отговорността за защита“. Но именно това съчетание на откритост и решимост има потенциала да разбие модела при правенето на политика в ООН, който поставя ударението върху конфликтните блокови отношения, а не върху сътрудничеството.

1. Създаване на по-голяма взаимна прозрачност

Европа трябва да се ангажира с това да направи както ООН, така и ЕС по-прозрачни. Правителствата в ООН прекалено често се крият зад технически процедури и групова принадлежност, за да избегнат отговорите на трудните въпроси, свързани с човешките права. Една нова стратегия трябва непременно да намали възможностите за това. Но самите европейци са толкова склонни да отклоняват вниманието, колкото са и членовете на който и да било друг блок, а понякога са дори и по-податливи на подобни изкушения (както демонстрираме в нашия анализ на Съвета по правата на човека). ЕС няма да спечели доверие за своя нов подход, ако сам не поеме рисковете на по-голямата прозрачност, като по този начин опровергае отправяните му обвинения за двойни стандарти. За да се постигне това:

- Европейският съвет и Комисията трябва да подготвят годишен доклад за човешките права в ООН, предлагащ анализ на политиката на ЕС и нейното въздействие върху начина на гласуване и формирането на коалиции в ООН. Докладът трябва да съдържа статистически данни и анализи, които дават възможност на Европейския парламент и на националните парламенти в ЕС да дебатира политиката, която страните-членки провеждат в ООН, като по този начин увеличават нейната политическа значимост.

- ЕС трябва да назначи двама или трима специални пратеници по човешките права, които да се занимават изцяло с ООН и да провеждат кампании за привличането на съюзници от името на целия ЕС. Техните правомощия трябва да включват лобирането далеч извън коридорите на ООН и популяризирането на новата стратегия на ЕС.

- ЕС трябва да създаде нов независим фонд за кампании, провеждани от неправителствени организации (като ударението се постави върху национални и местни НПО в развиващите се страни), за да се съсредоточи вниманието на ниво ООН върху свързани с човешките права проблеми на национално ниво, като по този начин се осветли провежданата от съответните държави политика и начина, по който те гласуват в ООН.

- Необходимо е ЕС да насърчи своите членове да водят със собствения си пример, като приемат с готовност дебатите по спазването на човешките права в Европа на ниво ООН и в двустранни преговори, особено чрез механизма на т.нар. „универсален периодичен преглед“ в Съвета по правата на човека. Страните от ЕС трябва също така поотделно да преразгледат своята външна политика (а в много случаи и конкретните си позиции по отношение на поведението на САЩ), за да избягват разминаването със заетите от ЕС позиции в ООН.

2. Подобряване на вътрешната и външна координация на ЕС

ЕС трябва да се стреми към по-нататъшно подобрене на своята вътрешна координация, като заедно с това стане по-отворен за работа с другите, оборвайки по този начин отчетливо изразената в ООН представа, че блоковата политика трябва да се опира на конфронтация, а не на изграждането на коалиции.

- Препоръчваме ЕС да изгради екип от авторитетни европейци, притежаващи опит в ООН, който да анализира начина на формиране и прилагане на европейската политика в ООН с цел усъвършенстване на координацията и засилване на политическата кохерентност, което да доведе до по-добър капацитет

за изграждане на ефективни коалиции. Комисията и Съветът трябва да създадат малки експертни консултантски групи, които да осигуряват координираща помощ в Ню Йорк и Женева.

- Задаразширявакоалициите със своите съмишленици, ЕС трябва да използва френската и британската стратегия за работа посредством франкофонията и Британската общност. Използвайки клаузите на споразумението от Котону, ЕС трябва също така да формира група “Котону”, фокусирана върху човешките права и състояща се от представени в Ню Йорк и Женева африкански, карибски и тихоокеански страни. Необходимо е ЕС да работи и с умерените ислямски страни, като например Йордания и Сенегал, за да убеждава организацията Ислямска конференция да отстъпи от своите твърди позиции или, ако това е възможно, да намалява нейното влияние.

- За да се увеличи броят на прогресивните страни в Съвета по правата на човека, страните-членки на ЕС трябва да насърчават конкуренцията за места в него, като излъчват “най-предпочитани кандидати” и провеждат активни кампании за избирането им в Съвета. Необходимо е също така страните от ЕС да съставят списък с “несътруднически държави” и да агитират срещу тяхното избиране в него.

- ЕС трябва също така да се стреми да увеличава положителното въздействие от изборите за Съвета по правата на човека, като се ангажира да финансира поети от кандидатстващите страни ангажименти, насочени към подобряване на положението с човешките права в тях.

3. Засилване на диалога за човешките права в Европа и отстояване на фундаменталните принципи

ЕС трябва да намери баланса между своята готовност за ангажиране в сериозен диалог по човешките права и неотклонната решимост да отстоява своите основни принципи, не на последно място в Съвета за сигурност. Това съчетание от диалогичност и принципност е особено важно за достоверността на европейските претенции за изповядване на универсални права.

- В сърцевината на този нов диалог ЕС трябва да се ангажира с едно ново поколение решения в областта на човешките права (по въпроси като правата на емигрантите, профсъюзните права и глобализацията) със съответните подготвителни процедури, които на ранен етап създават връзки с възможно най-широк кръг развиващи се страни, както и с широк спектър от субекти от гражданския сектор.

- ЕС трябва да продължи да прокара свързаните с човешките права проблеми на сигурността в програмата на Съвета за сигурност, като има

готовност да изобличава неискреността на Русия и Китай при налагането на вето от тяхна страна върху решенията на Съвета за сигурност в случаите, когато това може да им нанесе публични политически негативи.

ЕС трябва да подчертава своята ангажираност към принципа на „отговорността за защита“ чрез провеждането на предварителни дискусии относно тактиката и възможните санкции, посредством които Съюзът може да отстоява този принцип тогава, когато неговата реализация е възпрепятствана от Съвета за сигурност.

The full report ‘A Global Force for Human Rights - an Audit of European Power at the UN’ by Richard Gowan and Franziska Brantner is available at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.

- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.

- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, ‘friends of ECFR’ gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR September 2008.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: london@ecfr.eu