



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Български/Bulgarian

POLICY
PAPER

ГРАНИЦИТЕ НА «РАЗШИРЯВАНЕТО В ЛЕК ВАРИАНТ»: ВЛИЯНИЕТО НА ЕС И РУСИЯ В ПРОБЛЕМАТИЧНИЯ РЕГИОН МЕЖДУ ТЯХ

РЕЗЮМЕ

Andrew Wilson and Nicu Popescu

**THE LIMITS OF ENLARGEMENT-LITE:
EUROPEAN AND RUSSIAN POWER IN
THE TROUBLED NEIGHBOURHOOD**

**Nicu Popescu & Andrew Wilson
POLICY REPORT**



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Шестте страни, с които Европейският съюз граничи на изток – Беларус, Украйна, Молдова, Грузия, Азербайджан и Армения - се намират в най-лошата икономическа и политическа криза след като постигнаха независимост през 1991 г. В едногодишния период от войната в Грузия през август 2008 г. последва украинската газова криза (януари 2009 г.) и пожарът в молдовския парламент (април 2009 г.). Картината и днес е мрачна: политиката в съседните страни е токсична смес от авторитарност и стагнация. Демокрацията, непрекъснатите тенденции към разцепление продължават да подклаждат страховете от възникване на кървави конфликти, а икономическата криза всява хаос в целия регион.

Последствията от тези процеси за Европейския съюз са дълбоки. Подновените въоръжени конфликти или икономическият срив могат да отпращат поток от емигранти към източните страни-членки. Няколко банки от западните държави-членки ще бъдат повлияни от свиването на източните икономики. Но отвъд тези непосредствени опасности се поражда съперничество между ЕС и Русия относно политическите рамки, в които ще се развиват източните съседки. След Оранжевата

¹ Макар че изразът „съседните страни“ („neighbourhood“) се използва от Европейската комисия за обозначаване на шестнадесетте страни, обхванати от Европейската политика за добросъседство, в настоящия доклад го използваме за шестте страни, включени в новото Източно партньорство: Беларус, Украйна, Молдова, Грузия, Азербайджан и Армения

революция в Украйна през 2004 г. Русия работи усилено, за да привлече страните от региона в своята сфера на влияние, докато ЕС продължава да изпълнява една технократска стратегия, която най-добре може да бъде описана с понятието „разширяване в олекотен вариант” (“enlargement-lite”) – на държавите в региона се предлагат перспективи за евентуално политическо и икономическо интегриране с ЕС, докато в същото време се обезсилват надеждите за пълноценно членство в Съюза.

Поредната проява на тази европейска стратегия идва под формата на „Източното партньорство” (ИП), по-нов вариант на Европейската политика за добросъседство (ЕПД) на ЕС. Но срещата на върха в Прага от 7 май 2009 г., на която стартира ИП, послужи единствено за очертаване на проблемите на европейския подход. Ангела Меркел беше единственият присъствал лидер на голяма държава-членка, което е израз на различията в самия Съюз относно значимостта на региона и потвърждава подозренията у съседните страни, че ЕС си има други приоритети. В комюникето от тази среща на върха съседните страни бяха понижени от „европейски страни” до „страни-партньори” от страх да не се насърчат прекомерно техните надежди за присъединяване. Освен това Германия и Франция успяха да разводнят формулировките за либерализацията на визовия режим – основен проблем за тези съседни държави.

Съседни, предразположени към кризи

Регионът източно от ЕС става жертва на три различни типа кризи. Първата е кризата на слабата държавност: корупцията е разпространена във всички тези страни, а заедно с това на много от правителствата им се налага да се борят с отцепнически провинции, намиращи се в държавните граници. Втората проблемна област е стремежът на Русия да възстанови своята сфера на влияние и да подкопава суверенитета на въпросните страни. И най-накрая щетите, причинени от глобалната икономическа криза, водят до реален риск от цялостен провал на икономиките, макар и засега не от провал на държавността, в региона.

Начинът, по който ЕС реагира на кризите в шестте страни, е в общи линии бавен и неефикасен. Когато през август 2008 г. в Грузия избухна война, неговите институции се оказаха пренебрегнати, а Европейската комисия - неподготвена да действа. По време на януарската газова криза ЕС първоначално не направи нищо под претекст, че спорът между Украйна и Русия бил „търговски”. Постоянен проблем са несъгласията между страните-членки: някои, като например Италия, обвиниха грузинския президент Михаил Саакашвили за

това, че провокирал Русия към война, а други, например Полша, стовариха отговорността върху Кремъл. Друга грешка е тесногърдата склонност на ЕС да се придържа към измислени в Брюксел стереотипни решения, вместо да реагира съобразно реалната ситуация на съответното място.

Затова не е учудващо, че по отношение на европейското разширение съседните страни възприемат един опортюнистичен подход, „по поръчка на клиента”, отнасяйки се към връзките си към ЕС не като към ресурс за реформирането на своите държави, а като инструмент, осигуряващ им по-голяма свобода на действие. Не бързат да се демократизират, но приемат всяка хапка икономическа и политическа помощ, която им се предложи.

ЕС и Русия - конкурентни „меки сили”

ЕС има своята притегателна сила в източния регион. Обикновените хора и елитите виждат европейските държави като предпочитана пред Русия дестинация за образование, работа и почивка. Но докато Европа общо взето се примирява да разчита пасивно на „магнетизма” на своя модел, Русия действа тихо в посока засилването на своята собствена атрактивност в региона, като особено добре е осъзнала потенциала на материалните стимули. Докато ЕС изнервя правителствата на тези държави със своята бюрокрация, Русия предлага непосредствени изгоди, като например безвизов режим и евтина енергия. Гражданите на страните-съседки започват да забелязват това – днес Молдова е единствената страна в региона, в която има ясно изразено мнозинство в полза на по-нататъшната интеграция с ЕС.

- Мечтата за присъединяване към ЕС си остава силна в много от бившите съветски републики, но Съюзът употребява повече време да разводнява тази тяхна перспектива, отколкото да изтъква общата им европейска идентичност. Междувременно Русия постоянно използва реториката на братството и залага своя авторитет за осъществяването на регионални многостранни проекти, които дават на съседните държави конкретни изгоди.

- Икономическата политика на ЕС има известен ефект: всички страни по източната граница на Съюза, освен Беларус, имат по-голям търговски обмен с него, отколкото с Русия, като ЕС има положителен търговски баланс с пет от шестте страни (изключението е изнасящият енергоносители Азербайджан). И въпреки това именно Русия успява да използва своите икономически мускули за придобиването на политическо влияние пред съседните страни. Русия фокусира своите инвестиции в стратегически области като инфраструктурата и енергетиката: страните могат да минат без „Икея”, но не и без газ.

2 ЕПД предлага на шестте непосредствени съседки на ЕС известна икономическа и политическа интеграция срещу извършването на демократични реформи. ИП се стреми да надгражда ЕПД, задълбочавайки двустранните отношения между ЕС и шестте източни съседки.

- Нищо не подкопава меката сила на ЕС в източния регион повече от рестриктивния характер на неговата визова политика. В противовес на това, най-важното притегателно качество на руската мека сила е правото, което страната дава на гражданите от съседните държави да влизат без визи и да се трудят в една до неотдавна бързо разрастваща се икономика. Огромно мнозинство икономически емигранти от съседните страни работят в Русия, изпращайки обратно в страните си парични преводи, които годишно се равняват на милиарди долари.

- ЕС не е сигурен как да прилага своите политически ценности сред източните си съседи, стремежи се едновременно да налага демокрацията и да поддържа връзките си с всички тях, в това число и с авторитарните режими. От друга страна Русия неизменно гради коалиции с всичките тези страни, когато вижда изгода в това, като в същото време по целесъобразност пуска в действие и подмолното изкуство на политическата манипулация: в някои случаи чрез намеса в регионалната политика, а в други чрез задаването на модел за корумпиран режим.

- Русия далеч изпреварва ЕС по отношение на медиите в съседните страни. Малцина техни граждани четат или гледат европейските медии, а с изключение на Украйна (и Молдова чрез своите съседи) в никоя от шестте страни няма свободен медиен пазар. Руските медии играят активна роля във вътрешната политика на тези страни, като едновременно с това формират нагласите на техните граждани спрямо международните и местните събития, като например войната между Русия и Грузия. ЕС си остава най-влиятелният политически модел за източните съседи, но европейците не успяват да култивират своята мека сила, докато руснаците работят ефективно за консолидирането на своята. Европейският модел на държавно управление може и да е по-атраکتивен от руския, но победата невинаги е на страната на добрия модел.

Принудата в региона – руската срещу европейската твърда сила

Днешна Русия не е СССР от времето на Студената война. Тя няма своя изрично формулирана агресивна стратегическа доктрина. Но запазила военноприсъствие във всички съседни държави след разпадането на Съветския съюз, отказвайки пълен суверенитет на централната власт в съответната държавна територия и ограничавайки външнополитическите ѝ възможности. Беларус и Армения – и двете съюзнички на Москва, се отнасят гостоприемно към руските войски на своя земя. Отношението на Азербайджан и Молдова е по-двусмислено. Грузия, разбира се, е недоволна от струпването на руски войски в Южна Осетия и Абхазия през последната година, но не е в състояние да направи нищо по въпроса. В Украйна все така тлее напрежението във връзка с руския черноморски флот, базиран в Крим -

единственият украински регион с руско мнозинство. Русия също така е изградила цялостна държавна политика, използваща икономически лостове. Тя свързва търговската страна на своя енергиен експорт с политическите си цели, предлагайки на своите съседи „захарчета“ като евтин газ в замяна на контрол върху тяхната енергийна инфраструктура или задоволяването на руските неикономически искания. Но когато е целесъобразно, Москва почва да затяга хватката си. След арестуването на четирима руски шпиони в Грузия през септември 2006 г., Русия въведе транспортна и пощенска блокада, експулсира няколко души грузинци и затвори единствения пропускателен пункт по сухопътната граница между двете страни.

В контраст на това ЕС не желае да се ангажира и реагира бавно по отношение на своите съседи. В Грузия Съюзът години наред отказва да посвети вниманието си на местните конфликти и в резултат от това сега му се налага да инвестира над един милиард евро и да изпрати близо 300 наблюдатели само с цел „повторно замразяване“ на ситуацията след войната през 2008 г. От време на време ЕС решава да въведе принудителни мерки като забрана върху пътуванията и замразяване на активи. Но тъй наречените „интелигентни“ целеви санкции в най-добрия случай причиняват неудобство на отделни лица и едва ли имат някакво реално въздействие по места.

Препоръки за провежданата политика

Където е възможно, ЕС трябва да поддържа сътрудничество между Русия и съседните страни: необходимо е например публично да се подкрепят предложенията на президента Медведев за обсъждане на „нова европейска архитектура на сигурността“, която бе анонсирана за пръв път през юни 2008 г. Но страните-членки на Съюза трябва също така да приемат, че в региона ще се запази значителна конкуренция между активистки настроената Русия, която иска да вкара страните в своята сфера на влияние, и ЕС, който се стреми да разпространява демокрацията, стабилността и върховенството на закона.

Вместо конфекционната политика „разширение-лайт“ ЕС трябва да разгръща една двупластова политическа стратегия, допълваща бюрократичните процедури на ЕПД и ИП. Първо, страните-членки и институциите на ЕС трябва да увеличават своята притегателна сила в региона. Второ, ЕС се нуждае от творчески подходи, за да подпомага своите съседи в предотвратяването (когато е възможно) на политическите и икономическите кризи или в справянето (когато е необходимо) с тях.

Повишаване на атрактивността на ЕС

Най-силният ход за изграждането на един по-привлекателен за съседните страни образ на Европа е либерализирането на визовата политика на ЕС. Този въпрос си остава чувствителен за много страни-членки.

Ноединпо-гостоприеменвизоврежимнесамощеукрепи „меката сила” на общността в региона, тя ще осигури изгоди и за нея, като поощрява идването на сезонни работници, а когато се възстанови икономическото развитие - и като удовлетворява краткосрочните нужди от работна ръка.

На Украйна и Молдова трябва да се предложат пътни карти за постигането на безвизов прием за всички техни граждани, съчетани с твърди искания за реформиране на граничния контрол и правоприлагащите институции. Междувременно Европейската комисия трябва да гарантира пълното прилагане от всички държави-членки на споразуменията за улесняване на визовия режим, подписани от ЕС с двете страни през януари 2008 г. По отношение на южен Кавказ и Беларус ЕС трябва да се стреми към по-лесно даване на визи на някои категории граждани, като например журналисти, лица от частния бизнес и студенти. При преговорите с всички съседни държави ЕС трябва да се откаже от визовите такси. Необходимо е освен това да се обърне непосредствено внимание на подобряването на условията при кандидатстване за визи: да се повиши съществуващият капацитет и да се мултиплицира във всички източни съседки моделът на единния център за подаване на документи, въведен в Кишинев през 2007 г. (една сграда, в която молдовците кандидатстват за визи за няколко страни от ЕС). За да неутрализира притесненията на страните-членки във връзка с либерализацията на визовия режим, шведското председателство на Съюза трябва да инициира годишни срещи на министрите на вътрешните работи в рамките на Източното партньорство 27+6, както и да създаде постоянни работни групи по въпросите на имиграцията и организираната престъпност.

Необходимо е също така ЕС да покаже известен вкус към „политическия театър”. В малките страни по границите на Европа вниманието само по себе си може да окаже силно въздействие. Неприсъствието на лидерите на големите държави, с изключение на Ангела Меркел, на срещата на високо равнище на Източното партньорство в Прага през май беше идеален пример за това как не бива да се подхожда. За да даде повторен тласък на процесите, шведското председателство трябва да организира водена от него тройка (председателството, върховния представител по Общата външна политика и политиката за сигурност (ОВППС) и председателят на Европейската комисия), която да предприеме „обиколка за изслушване”, включваща всичките шест съседни страни на изток. Тройката трябва да направи опит да разбере техните специфични тревоги в сигурността и икономиката, за да може предлаганата от ЕС помощ да бъде адаптирана към тези конкретни нужди. Констатациите на тройката трябва също така да аргументират реакцията на ЕС спрямо предложенията на Медведев в сферата на сигурността. Необходимо е президентите, министър-председателите и външните

министри на държавите-членки да положат по-сериозни усилия за осъществяване на посещения в региона, като в този процес се придържат към един общ сценарий: посолствата в съседните страни трябва да координират посланията, изпращани от техните политически ръководители. А за да стимулира своята публична дипломатия, ЕС трябва да увеличи състава на делегациите на Комисията в тези страни, ако е необходимо посредством специално командировани служители от страните-членки.

За да засили свободата на медиите в съседните страни, ЕС, в рамките на измерението за гражданско общество на Източното партньорство, трябва да допринесе за изграждането на регионална мрежа от фондове за свободните медии и на нова медийна школа с цел подпомагане на блогърите и новите интернет-доставчици, стимулиране на разширяващите социалните мрежи и обмена на идеи в интернет форуми, както и подпомагане на електронните сайтове, които превеждат материали от западните медии. Може да се помисли и за предлагането на финансова помощ за изграждането на безжичен интернет в Молдова и части от Грузия, подобно на това, което Агенцията за международно развитие на САЩ направи в Македония в периода 2004-2005 г.

Предотвратяване на политическите и икономически кризи в източните съседки

Европейската политика за добросъседство не бе предназначена да реагира на непредвидени икономически ситуации, но въпреки това от ЕС се очаква да поведе усилията за излизане на региона от сегашната икономическа криза. За да не се претоварва, ЕС трябва да съсредоточи вниманието си върху тези страни, в които неговата помощ ще има най-изразени резултати – Украйна, Молдова и Грузия.

Във всяка една от тях проблемите са колкото икономически, толкова и политически. В някои случаи там са отпуснати пакети помощи от институции като МВФ, но политическите неразбории парализират тяхното разпределение. В Украйна ЕС трябва да се опита да разбие политическия блокаж, като назначи свой специален пратеник, в оптималния вариант бивш президент или министър-председател, снабден с правомощия да договори споразумение между враждуващите фракции в тази страна, което на свой ред ще улесни провеждането на реформите в банковата и пенсионна система, изисквани от МВФ.

Газовата криза през януари 2009 г. показва, че транзитните тръбопроводи на Украйна, смятани от страната за основен стълб в нейния суверенитет, са освен това и сериозен източник на слабост, вреден за вътрешната ѝ политика и отчуждаващ нейните съседи. ЕС трябва да помогне за създаването на

действително международна система за управлението на тръбопроводите, при която Украйна (и Русия, ако желае и според прозрачни правила) поема съвместна отговорност за поддръжката и контрола. Украйна ще си остане собственик на газопреносната мрежа. Неотдавнашното споразумение на ЕС с Украйна за финансиране модернизацията на тръбопроводите бе добро начало. ЕС трябва да продължи тази линия посредством създаване на независим регулатор, изграждане на електрически свързки (интерконектори) по преносната мрежа, подпомагане чрез Европейската банка за възстановяване и развитие с проекти за съхранение на енергоносители, както и посредством стимулиране на освобождаването на вътрешния производствен потенциал на Украйна.

Подобно на украинските, молдовските проблеми възникват от наслагването на политическата и икономическата криза. Сблъсъците след изборите през април 2009 г. парализират политическата система в момент, когато страната се нуждае от енергично противодействие на влошаващото се икономическо положение, а новите избори ще бъдат проведени по-късно през 2009 г. и това вероятно ще удължи периода на бездействие. Москва подплатява „солидарността“, която демонстрира при потъпкването на протестите от властите в Кишинев, с оферти за икономическа подкрепа, а това поражда опасност от ускорено плъзгане на Молдова към авторитарен режим. ЕС трябва да действа в противовес на тази тенденция. Препоръчително е предлагането на макроикономическа помощ, за да може страната да овладее растящия си бюджетен дефицит, както и на пътна карта в посока безвизов режим, но това подпомагане трябва да се съпътства от много по-строги условия, особено във връзка със свободата на медиите и реформата на полицейския апарат. За да осигури координацията на политическите и икономическите си лостове, ЕС трябва да слее поста на специален представител в Молдова с този на ръководителя на делегацията на Европейската комисия, т.е. да направи това, което на брюкселски жаргон се нарича „двойна шапка“.

В Грузия ЕС трябва да започне да настоява за демократични реформи, съгласувани между правителството и опозицията, като ударението бъде поставено върху свободата на медиите и реформирането на правоприлагащите институции. ЕС вече предоставя щедри помощи по линия на фонд за реструктуриране след военния конфликт, но заради почти пълното отсъствие на условия Съюзът не може да използва отпусканите средства, за да упражнява влияние. Сега е

необходимо ЕС да организира кръгла маса на донорите, чрез която да настоява за политическа либерализация и да проучва начините, по които помощите могат да се използват за нейното поощряване.

И накрая, ЕС би трябвало да предприеме стъпки в целия регион за разрешаване или предотвратяване на свадите около изборните резултати. Необходимо е ЕС да гарантира, че мисиите за наблюдение на изборите са фокусирани върху по-дълбоките проблеми. Те трябва да се оглавяват от професионалисти от Службата за демократични институции и човешки права (СДИЧП) на ОССЕ и други организации, а не от командировани политици от страните-членки, и да работят в партньорство с местните НПО, за да се избегнат критиките на Русия и на други страни, че те са подставени лица на Запада. (В същото време ОССЕ трябва да се пази от руските опити за подкопаване на нейната неутралност отвътре.)

Предотвратяване на военните кризи в региона

Докато ЕС и Русия започват да разсъждават за начините, по които могат да си сътрудничат в сферата на сигурността, шведското председателство трябва да организира среща във формат „външни министри 27+6“, преди срещата на върха на ОССЕ в края на годината, за да даде на източните съседки възможност за принос в дискусиата. Като допълнителна полза това ще привлече вниманието на държавите от ЕС към тези области, в които съществува най-висок риск от избухването на въоръжено насилие: мантрата трябва да бъде предотвратяването, а не управлението на конфликтите.

Най-рисковата страна си остава Грузия и приоритет на ЕС трябва да бъде предотвратяване на евентуални нови сблъсъци с Русия. Но Европа трябва да остане ангажирана и в дългосрочен план: тя трябва да поддържа своята мониторингова мисия и да упражнява дипломатически натиск върху двете страни за започването на конструктивни дискусии за намаляване на напрежението. Не бива ЕС да следва Грузия в процеса на изолирането на Абхазия и Южна Осетия, което нито ще помогне за разрешаването на конфликта, нито ще стабилизира сигурността в района.

В Крим най-добрият начин ЕС да допринесе за намаляване на температурата е да създаде делегация на Европейската комисия в региона. Вниманието на делегацията трябва най-напред да се съсредоточи върху насърчаване на диверсификацията на местната икономика, особено около Севастопол, за да се разсеят безпокойствата на местното население във връзка с оттеглянето на руския черноморски флот.

3 Виж http://ec.europa.eu/external_relations/energy/eu_ukraine_en.htm

4 В тяхната обща статия „Сигурността – нашата обща мисия“ във в. „Льо монд“ 5 март 2009 г. се твърди, че „едно бързо решение на проблема в Транснистрия може да бъде намерено, за да се създаде една различна атмосфера“.

Молдова може да се превърне в опитно поле за предлаганата от Медведев нова архитектура на сигурността, както бе предложено от Никола Саркози и Ангела Меркел през март. Проблемът в Транснистрия е по-лесно разрешим от останалите „замразени конфликти“ в източния регион и това е удобна възможност за изпробване на руската готовност за сътрудничество. Впоследствие руската „мироопазваща“ сила в Транснистрия може да бъде заместена с общ батальон на Русия и ЕС, като в същото време една по-голяма ангажираност от страна на висшия представител на Общата външна политика и политиката за сигурност би могла да ускори дипломатическото разрешаване на конфликта.

Що се отнася до Нагорни Карабах, макар че Франция действа като посредник по линия на ОССЕ, ЕС може да направи малко, тъй като нито Армения, нито Азербайджан настояват за неговата намеса. Би трябвало Съюзът да има готовност да изпрати мироопазващи сили и при поискване да предложи икономическа помощ, но междувреме да подпомага Франция в нейната роля, както и провеждащия се диалог между Турция и Армения относно отварянето на тяхната обща граница.

Сигурността и просперитета на ЕС, както и неговите отношения с Русия, зависят от благосъстоянието на страните в източното съседство. Във времена на икономическа несигурност и умора от разширяването е разбираемо ЕС да смята, че има по-неотложни проблеми за разрешаване от несговорните си съседи. Но въпреки това една фокусирана и ангажирана добросъседска политика няма да бъде израз на високопарен алтруизъм, а на принципно и прозорливо осъзнаване на собствения интерес. Ако страните от ЕС омаловажат значението на региона, те могат дълги години да плащат за последствията.

The full report 'The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood' by Nicu Popescu & Andrew Wilson may be found 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 June 2009.

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

Contact: london@ecfr.eu