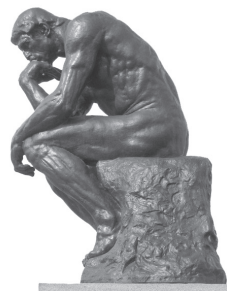


Година 11, број 43, септември  
**Скопје 2013**

—

Year 11, No 43, September  
**Skopje 2013**



---

# ПОЛИТИЧКА МИСЛА

—

**Надворешна политика и аспекти на меѓународната дипломатија**

---

# political thought

—

**Foreign policy and aspects of international diplomacy**





# Содржина / Contents

## **ВОВЕД / INTRODUCTION**

- 7 НАДВОРЕШНА ПОЛИТИКА И АСПЕКТИ НА МЕЃУНАРОДНАТА ДИПЛОМАТИЈА  
Иван Дамјановски
- 9 FOREIGN POLICY AND ASPECTS OF INTERNATIONAL DIPLOMACY  
Ivan Damjanovski

## **АКТУЕЛНО / CURRENT**

- 11 20 YEARS OF DIPLOMATIC RELATIONS BETWEEN THE REPUBLIC OF  
MACEDONIA AND THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY IN THE CONTEXT  
OF EU AND NATO INTEGRATIONS  
Holger-Michael Arndt / Kornelija Utevska-Gligorovska  
ДВАЕСЕТ ГОДИНИ ДИПЛОМАТСКИ ОДНОСИ МЕЃУ РЕПУБЛИКА  
МАКЕДОНИЈА И СОЈУЗНА РЕПУБЛИКА ГЕРМАНИЈА ВО КОНТЕКСТОТ НА  
ЕВРО-АТЛАНТСКИТЕ ИНТЕГРАЦИИ  
Холгер-Михаел Арндт / Корнелија Утевска-Глигоровска
- 23 ДЕСЕТ ПРЕПОРАКИ ЗА МАКЕДОНСКАТА НАДВОРЕШНА ПОЛИТИКА ВО  
ТРЕТАТА ДЕЦЕНИЈА ОД НЕЗАВИСНОСТА  
Васко Наумовски  
TEN RECOMMENDATIONS FOR THE MACEDONIAN FOREIGN POLICY IN THE  
THIRD DECADE OF ITS INDEPENDENCE  
Vasko Naumovski
- 33 PRACTISING A FORGOTTEN PROFESSION: MACEDONIAN MILITARY  
DIPLOMACY AS A MEANS TO STRATEGIC ENDS  
Metodi Hadji-Janev  
ВРШЕЊЕ ЗАБОРАВЕНА ПРОФЕСИЈА: МАКЕДОНСКАТА ВОЕНА  
ДИПЛОМАТИЈА КАКО СРЕДСТВО ЗА ПОСТИГНУВАЊЕ СТРАТЕШКИ ЦЕЛИ  
Методи Хаџи -Јанев

- 43 АКТУАЛИЗИРАЊЕ НА ПОТРЕБАТА ОД ЈАВНА ДИПЛОМАТИЈА ВО ФУНКЦИЈА НА НАЦИОНАЛНО БРЕНДИРАЊЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА – ПРЕДИЗВИК НА МИНИСТЕРСТВОТО ЗА НАДВОРЕШНИ РАБОТИ НА РМ  
Тања Каракамишева-Јовановска  
FOCALISATION OF THE NEED FOR PUBLIC DIPLOMACY IN THE SERVICE OF NATIONAL BRANDING OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA: A CHALLENGE FOR THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA  
Tanja Karakamiševa-Jovanovska
- 51 DIPLOMACY IN THE NEW AGE: AMBASSADORS AS CEOs  
Darko Angelov  
ДИПЛОМАТИЈАТА НА НОВОТО ДОБА: АМБАСАДОРОТ КАКО ГЛАВЕН ИЗВРШЕН ДИРЕКТОР  
Дарко Ангелов
- 55 ОПТИМИЗАЦИЈА НА МРЕЖАТА ОД ДИПЛОМАТСКО-КОНЗУЛАРНИ ПРЕТСТАВНИШТВА ВО ФУНКЦИЈА НА НАДВОРЕШНАТА ПОЛИТИКА – ПОУКИ ЗА МАКЕДОНИЈА  
Мишо Докмановиќ  
OPTIMISING THE DIPLOMATIC AND CONSULAR OFFICES NETWORK IN THE SERVICE OF FOREIGN POLICY: SOME LESSONS FOR MACEDONIA  
Mišo Dokmanović
- 61 МК ДИПЛОМАТИЈА: ПОМЕЃУ ПРОФЕСИОНАЛИЗМОТ И ПОЛИТИКАТА  
Лазар Поп Иванов / Марија Мирчевска  
MKD DIPLOMACY: BETWEEN PROFESSIONALISM AND POLITICS  
Lazar Pop Ivanov / Marija Mirčevska
- 71 ВЛИЈАНИЕТО НА РЕЛИГИЈАТА ВРЗ НАДВОРЕШНАТА ПОЛИТИКА НА ДРЖАВИТЕ  
Александар Спасеновски  
THE INFLUENCE OF RELIGION ON FOREIGN POLICY  
Aleksandar Spasenovski
- 77 KOSOVO'S FOREIGN POLICY: FIVE YEARS ON  
Vjosa Osmani / Prindon S. Sadriu  
НАДВОРЕШНАТА ПОЛИТИКА НА КОСОВО: ПЕТ ГОДИНИ ПОДОЦНА  
Вјоса Османи / Приндон С. Садриу

- 87 THE NEW RELATIONS BETWEEN CHINA AND THE COUNTRIES OF CENTRAL, EAST AND SOUTHEAST EUROPE: CURRENT AFFAIRS AND FUTURE PROSPECTS  
Anastas Vangeli  
НОВИТЕ ОДНОСИ ПОМЕЃУ КИНА И ЗЕМЈИТЕ НА СРЕДНА И ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА: СЕГАШНИТЕ СОСТОЈБИ И ИДНИТЕ ПЕРСПЕКТИВИ  
Анастас Вангели
- 101 РУСИЈА И ЕУ ВО ЗАЕДНИЧКОТО СОСЕДСТВО  
Кристина Богевска – Малинка  
RUSSIA AND THE EU IN THE COMMON NEIGHBOURHOOD  
Kristina Bogevska - Malinka
- 117 EU AS A 'NORMATIVE POWER' OR 'NORMATIVE HEGEMON' IN THE INTERNATIONAL COMMUNITY: FOCUS ON THE ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENTS  
Pavlina Miteva  
ЕУ КАКО „НОРМАТИВНА СИЛА“ ИЛИ „НОРМАТИВЕН ХЕГЕМОН“ ВО МЕЃУНАРОДНАТА ЗАЕДНИЦА: ФОКУС ВРЗ ДОГОВОРИТЕ ЗА ЕКОНОМСКО ПАРТНЕРСТВО  
Павлина Митева
- 127 ТУРСКАТА НАДВОРЕШНА ПОЛИТИКА И СУДИРОТ НА ИДЕНТИТЕТИ  
Ирена Рајчиновска Пандева  
TURKISH FOREIGN POLICY AND CONFLICT OF IDENTITIES  
Irena Rajčinovska Pandeva
- 137 МАЛИТЕ ДРЖАВИ ВО ВОДИТЕ НА СВЕТСКАТА ПОЛИТИКА  
Љубица Пендароска  
SMALL STATES IN THE WATERS OF GLOBAL POLITICS  
Ljubica Pendaroska
- 145 THE IMPACT OF THE UN AS A PEACEMAKING ORGANIZATION IN PREVENTIVE DIPLOMACY  
Aleksandra Murgoska  
ВЛИЈАНИЕТО НА ОН КАКО МИРОВНА ОРГАНИЗАЦИЈА ВРЗ ПРЕВЕНТИВНАТА ДИПЛОМАТИЈА  
Александра Мургоска

153 MORALITY IN FOREIGN POLICY AND ETHICAL JUSTIFICATION OF FOREIGN INTERVENTION

Branka Marković

МОРАЛОТ ВО НАДВОРЕШНАТА ПОЛИТИКА И ЕТИЧКАТА ОПРАВДАНОСТ НА СТРАНСКИ ИНТЕРВЕНЦИИ

Бранка Марковиќ

**161 ЗА АВТОРИТЕ / ABOUT THE AUTHORS**



# НАДВОРЕШНА ПОЛИТИКА И АСПЕКТИ НА МЕЃУНАРОДНАТА ДИЛОМАТИЈА

—

автор: **Иван Дамјановски**

Почитувани читатели,

Новиот милениум генерираше нов сет варијабли кои сè повеќе се наметнуваат како детерминанти во процесите на одлучување и делување во меѓународната политика и дипломатија. Доколку во минатото доминираа прашањата околу дистрибуцијата на државната моќ, суверенитет и ресурси, територијалните конфликти, како и идеолошката конфронтација и геополитичкиот натпревар меѓу државните актери, денес меѓународната политика и дипломатските сервиси се соочуваат со голем број неконвенционални предизвици. Влијанието на глобализацијата несомнено ја промени и парадигмата на меѓународната политика, која е приморана да се приспособи на една нова реалност на меѓународната сцена во која покрај државите, се јавуваат голем број недржавни актери, т.е. мултинационални компании, транснационални организации на цивилното општество, но и меѓународни криминални картели и терористички мрежи. Оваа реалност во голема мера ја менува и содржината на дипломатските активности, дотолку што традиционалните политичко-безбедносни прашања сè повеќе се дополнуваат со (меѓу другото) прашања поврзани со влијанието на климатските промени, трговските односи, глобалните здравствени проблеми, миграцијата и технолошкиот натпревар. Во овој контекст се менуваат и карактеристиките на процесот за менаџирање на меѓународните односи и дипломатската практика, која е приморана соодветно да одговори на предизвиците на мултиполарниот амбиент и на зголемениот број релевантни

актери. Комуникацијата и преговарањето остануваат главни алатки на дипломатијата, но сè повеќе се јавува потребата за нивно дополнување со нови инструменти на јавната дипломатија.

Пристапот кон овие прашања во голема мера ќе ја трасира позицијата на Европа на светската сцена. Европската надворешна и безбедносна политика во постлисабонската ера поминува низ процес на организациско и инфраструктурно зајакнување преку создавање на заедничкиот дипломатски сервис, но таа сè уште не е способна да формира интегрирана политика кон клучни глобални конфликтни ситуации. Неусогласеноста на европските актери и нивната неспособност да воспостават кохерентна политика кон случувањата и последиците од Арапската пролет, како и конфликтот во Сирија, укажуваат дека европската надворешна политика е далеку од создавање единствен дипломатски глас. Уште повеќе, финансиската криза не ја одбегна ниту дипломатијата. Така, во време кога потребата од дипломатија е најголема, државите сè повеќе ги намалуваат буџетите на своите дипломатски претставништва и со тоа директно влијаат на квалитетот во билатералните односи.

Македонската дипломатија веќе влезе во третата декада од своето постоење. Во овој период таа беше обременета со предизвиците на сопственото концепирање и институционализирање во една турбулентна средина на регионални конфликти и билатерални проблеми со своите соседи од една страна, како и предизвиците на интегрирање на македонската држава во Евроатланските структури од друга страна. Во својата кратка историја таа несомнено успеа да забележи конкретни успеси, но не и да ги надмине финансиските, структурните и кадровските предизвици кои влијаат врз нејзиниот перформанс.

Како овие предизвици се рефлектираат врз македонската позиција на меѓународната сцена и на нејзиниот дипломатски сервис? Во каква состојба се наоѓа македонската дипломатија денес и кои се перспективите за нејзината иднина? Токму одговорите на овие прашања доминираат во ова ново издание на Политичка мисла кое покажа дека изборот на оваа тема е и повеќе од соодветен, особено доколку се има предвид рекордниот број на доставени текстови до уредувачкиот одбор. Следствено, четивото коешто следи ја отсликува мултидимензионалноста на оваа тема, при што предизвиците на меѓународната политика и дипломатија се обработуваат низ теоретска, практична, глобална, европска, регионална и локална призма. Имајќи ја предвид дефицитарноста на академски и стручни трудови во Македонија посветени на оваа тема, уредувачкиот одбор на „Политичка мисла“ се надева дека преку публикацијата на оваа колекција на текстови ќе даде мал, но значаен придонес за дебатата во областа на меѓународната политика.



# FOREIGN POLICY AND ASPECTS OF INTERNATIONAL DIPLOMACY

author: **Ivan Damjanovski**

Dear readers,

The new millennium generated a new set of variables, imposing themselves as determinants in the decision making process and its efficacy in the international policy and diplomacy. If the past was dominated by issues related to the distribution of the state power, sovereignty and resources, territorial conflicts, as well as the ideological confrontation and the geopolitical contest between the state actors, today international policy and diplomatic services are facing a great many unconventional challenges. The impact of globalization has undoubtedly changed the paradigm of international policy as well, which is forced to adapt to a new reality on the international stage where, besides the state, there are many non-state actors, i.e. multinational companies, transnational organizations of the civic society, but also the international criminal cartels and terrorist networks. This reality has also altered the content of diplomatic activities to such an extent that the traditional political and security issues are supplemented by (among the others) issues related to the impact on climate changes, trade relations, global health issues, migration and technological competition. In this context, the features of the international relations management process changes as well as the diplomatic practice, which is forced to respond aptly to the challenges of the multinational ambient and the increased number of relevant actors. The communication and negotiation remain the main tools of diplomacy, but there is an increasing need for adding new instruments to public diplomacy.

The access to these issues will trace, to a great extent, the position of Europe on the global scene. The European foreign and security policy in the post-Lisbon era is going through a process of organized and infrastructural reinforcement by establishing the joint diplomatic service, although it is still not capable of building an integrated policy regarding key global conflict situations. The discordance of the European actors and their incapability to establish a coherent policy regarding the events and consequences from the Arab Spring, as well as the conflict in

Syria, point at the fact that the European foreign policy is far from producing a single diplomatic voice. Moreover, the financial crisis did not let diplomacy pass as well. Thus, in times when the need for diplomacy is the greatest, the states are increasingly reducing the budgets of their diplomatic branch offices, thus directly affecting the quality of the bilateral relations.

The Macedonian diplomacy has already entered the third decade since its birth. In this period it was burdened with the challenges of its own conception and institutionalization in a turbulent environment of regional conflicts and bilateral problems with its neighbors on one side, as well as the challenges of the Macedonian integration into the Euro-Atlantic structures on the other. In its short history it has undoubtedly scored certain success, but it has not overcome the financial, structural and administrative challenges that affect its performance.

How do these challenges reflect on the Macedonian position on the international scene and its diplomatic service? What is the state of the Macedonian diplomacy today and what are the perspectives for its future? The answers to these questions dominate in this new edition of Political Thought that shows that the choice of this topic is more than appropriate, particularly having in mind the record number of submitted texts to the editorial board. Consequently, the chapters that follows portray the multidimensional character of this topic, where the challenges of the international policy and diplomacy are treated through a theoretical, practical, global, European, regional and local prisms. Having in mind the deficiency of academic and expert papers in Macedonia dedicated to this topic, the editorial board of Political Thought hopes that the publication of this collection of texts will make a small, but significant contribution to the debate in the area of international policy.



Professional article  
UDC: 327(497.7:430),1993/2013

## ► 20 YEARS OF DIPLOMATIC RELATIONS BETWEEN THE REPUBLIC OF MACEDONIA AND THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY IN THE CONTEXT OF EU AND NATO INTEGRATIONS

—  
authors: **Holger-Michael Arndt / Kornelija Utevska-Gligorovska**

December 2013 marks the twentieth anniversary of establishing diplomatic relations between the Republic of Macedonia and the Federal Republic of Germany. Despite the challenging framework conditions, the relations between the two countries are friendly, regular and natural. This small anniversary will probably not attract much interest of the public. This, we think, should not be so, because these relations represent a fundamental step towards the positive development of the Republic of Macedonia and its way to membership in the European Union and NATO.

In December 1993, the Federal Republic of Germany, together with a group of EU member states, recognized the Republic of Macedonia according to international law and under the temporary reference „The Former Yugoslav Republic of Macedonia“. This term was used due to the pressure of the Hellenic Republic when the Republic of Macedonia became a member of the United Nations. This was considered by Germany to be an important step towards the further stabilization of the country and the region and certainly could be seen as a turning point for the position of the Republic of Macedonia in the international community at that time. In fact, it was primarily Germany, together with Great Britain, France, Italy, the Netherlands and Denmark, that supported and promoted the UN membership

of the Republic of Macedonia.<sup>1</sup> Germany, as Kiro Gligorov, the first president of independent Macedonia, remembers in his memoirs,<sup>2</sup> was the first country that opened a diplomatic mission in Macedonia even before the formal bilateral recognition. Mr. Hans-Lothar Steppan<sup>3</sup> opened the Consulate General of the Federal Republic of Germany in Skopje on 8 April 1992<sup>4</sup>; Steppan later became the first ambassador of Germany to Macedonia and after the expiration of his mandate and retirement he published a monograph *The Macedonian Knot*.<sup>5</sup> Supported by documents from the German Federal Ministry of Foreign Affairs, he processes in his book the history of Macedonia; this monograph won great popularity in the country. After the independence referendum held on 8 September 1991 when 95% of the citizens of Macedonia declared themselves in favor of independence and, as a consequence, broke away from the Federal Republic of Yugoslavia<sup>6</sup>, the country was exposed to massive foreign pressure, especially from the neighboring country, Greece. Greece claimed that the Republic of Macedonia monopolized the history of the region by using the name and additionally protested against the official national flag depicting the star of Vergina as this symbol was an attribute of the Greek ancient world.<sup>7</sup>

In the context of the general disintegration processes in the Federal Republic of Yugoslavia and declarations of independence of other Yugoslav republics (Slovenia, Croatia, Bosnia and Herzegovina) the then European Community reacted on 16 December 1991 with a *Declaration on Yugoslavia*. It defined the European Community's conditions for the recognition of former Yugoslav republics as independent countries.<sup>8</sup> The Arbitration Committee led by Robert Badenter,<sup>9</sup> the president of the French Constitutional Court, presented on 11 February 1992 the overall report certifying that Slovenia and Macedonia fulfilled the criteria to be recognized as independent states.<sup>10</sup> On the initiative of the then Foreign Minister Hans-Dietrich Genscher<sup>11</sup> Germany recognized independently the former republics Slovenia and Croatia on 23 December 1991 which, at that time, was criticised by

<sup>1</sup> Алексовски, Андреа. Македонија на пат кон ЕУ. Рамковни услови за идно членство во Европската Унија. Скопје: Издавачка куќа – Дика 2011, с. 16.

<sup>2</sup> Киро Глигоров (1917-2012).

<sup>3</sup> Hans-Lothar Steppan (1933-2011).

<sup>4</sup> Глигоров, Киро. Македонија е сè што имаме. Скопје: Издавачки центар ТРИ 2001, п. 449.

<sup>5</sup> Steppan, Hans-Lothar. Der mazedonische Knoten. Die Identität der Mazedonier dargestellt am Beispiel des Balkanbundes 1878-1914. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2004.

<sup>6</sup> Бачев, Јанко. Македонија и Грција - Битка за името. Правните механизми во Обединетите нации за враќање/употреба на името - Република Македонија. Скопје: Македонска реч 2012, с. 27.

<sup>7</sup> Глигоров, Киро. Македонија е се што имаме. Скопје: Издавачки центар ТРИ 2001, с. 16.

<sup>8</sup> Бацев, Јанко. Македонија и Грција - Битка за името. Правните механизми во Обединетите нации за враќање/употреба на името - Република Македонија. Скопје: Македонска реч 2012, с. 52.

<sup>9</sup> Robert Badenter (b.1928).

<sup>10</sup> Бачев, Јанко. Македонија и Грција - Битка за името. Правните механизми во Обединетите нации за враќање/употреба на името - Република Македонија. Скопје: Македонска реч 2012, п. 45.

<sup>11</sup> Hans-Dietrich Genscher (born 1927).

France and Great Britain in light of the approaching civil war in former Yugoslavia.<sup>12</sup> Under the pressure of German diplomacy, the European Community also recognized Slovenia and Croatia as independent countries contrary to the recommendation of the Committee, while the recognition of Macedonia as an independent state, even though the criteria were met, was denied.<sup>13</sup> The recognition of Macedonia as an independent country was further postponed during the meeting of the Council in Brussels on 11 May 1992. The initiative came from the German Minister of Foreign Affairs Hans-Dietrich Genscher who at that time proposed to set up a working group to mediate between Macedonia and Greece.<sup>14</sup>

On 27 June 1992 the European Council met again and advised the recognition of Macedonia; a new declaration on former Yugoslavia was adopted. In the declaration, the European Community, under Greek pressure, expressed the willingness to recognize Macedonia's independence within the frame of existing state borders; however, this was to be done under the provision that the name does not contain the term „Macedonia“ in its official title.<sup>15</sup> This very part of the Lisbon Declaration was rejected as unacceptable at the extraordinary meeting of the Macedonian government (28 June 1992) and the Parliament of the Republic of Macedonia.<sup>16</sup> Unfortunately, it must be mentioned that the German foreign policy at that time, especially with regard to Genscher's personal contacts with Greece, but also because of the massive influence of Greek's diplomacy on the partners from the European Community (EC), resulted in a very difficult position of the Republic of Macedonia if the Lisbon Declaration was to preserve their own national interests. Only the change of some political actors in Germany at that time and the fact that the political decision makers in the EC understood that failing to recognise the Republic of Macedonia may lead to the destabilization of the country and the region, persuaded some EU member states to recognize Macedonia in December 1993. In the run-up to and during the meeting of the European Council on 27 June 1992, a number of states like Denmark, Luxembourg and the Netherlands were originally against the project to contest a small country's right to the name, as the late president Kiro Gligorov found out personally from the successor of Genscher in the German Foreign Office, Mr. Klaus Kinkel.<sup>17</sup> The meeting of the European Council on 27 June 1992 continued until the early morning hours and was extremely stressful. The Greek did not allow under any circumstances any action regarding Macedonia's admission before the resolving of the name issue.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Calic, Marie-Janine. *Geschichte Jugoslawiens im 20. Jahrhundert*. München: Bundeszentrale für politische Bildung 2010, p. 310.

<sup>13</sup> Бацев, Јанко. Македонија и Грција - Битка за името. Правните механизми во Обединетите нации за враќање/употреба на името - Република Македонија. Скопје: Македонска реч 2012, с. 45.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>15</sup> Глигоров, Киро. Македонија е сè што имаме. Скопје: Издавачки центар ТРИ 2001, с. 288.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 290.

<sup>17</sup> Klaus Kinkel (b. 1936).

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 288.

With the admission of the Republic of Macedonia to the United Nations – although without the state`s name and flag – the international position of the country was much improved. Bilateral recognitions of other countries followed, and the Republic of Macedonia could establish diplomatic relations with other countries, and demonstrate its position especially with regard to the imposed name dispute; it could also define the focal points and objectives of its foreign policy within the frame of bilateral and multilateral relations.

The foreign policy objectives were fixed soon: with respect to the foreign policy, the country should be a sovereign part of the whole. Objectives like NATO, EU, and other multilateral organizations membership were set. Very soon, in 1993, the Macedonian Parliament adopted a declaration on NATO membership.

These goals of the Macedonian foreign policy have been supported by all German federal governments thus far. Since the establishment of diplomatic relations between the two countries, numerous meetings, official visits on the parliamentary and governmental levels, as well as mutual visits of heads of state have taken place.

Germany is the most important trading partner of Macedonia. Until 2008 Macedonia received support as part of the development cooperation; the cultural convention of 1997 completes the cooperation in this area.<sup>19</sup> In general, it can be noted that since Klaus Kinkel's appointment, the bilateral relations continued in a relaxed manner and were stepped up. However, in the past, in the European context, situations emerged that would have required a coordinated and synchronized foreign policy of the European Union with regard to the Republic of Macedonia; wider engagement of the German diplomacy would have been desirable, too. An obvious example is the economic embargo on Macedonia imposed by Greece on 16 February 1994, running until September 1995.<sup>20</sup> The countries of the European Union did not manage at that time to convince Greece to lift this blockade. The economic embargo harmed the Macedonian economy extremely because at the same time an economic embargo on the Federal Republic of Yugoslavia imposed by the United Nations remained in force and the Republic of Macedonia followed it. Greece hoped to persuade Macedonia to retreat in the so-called „name issue“. At this point it was obvious that the German foreign policy was not able to convince their Greek partners to turn away from such an unacceptable blackmail policy carried out by means of an economic embargo. One acute question should be asked here -- how serious foreign policies from all other EU member states at that time presented this approach towards their Greek colleagues? Independently from these considerations, it should be noted that the European Union did manage to implement a common crisis management policy at that time, whereas Greece seemed to create the policy of the European Union.<sup>21</sup>

<sup>19</sup>Presentation of ambassador Steinacker, "Die mazedonisch-deutsche Zusammenarbeit auf dem Weg der europäischen und euroatlantischen Integration Mazedoniens" vom 28. Juni 2013, URL: [www.skopje.diplo.de](http://www.skopje.diplo.de) (recalled on: 10. August 2013).

<sup>20</sup>Габер, Виктор. Името Македонија: историја, право, политика. Скопје: Југореклам 2009, с. 153.

<sup>21</sup>Алексовски, Андреа. Македонија на пат кон ЕУ. Рамковни услови за идно членство во Европската Унија. Скопје: Издавачка куќа Дика 2011, п. 17..

On the initiative and with the mediation of the US diplomacy the Agreement on the normalization of relations between Macedonia and Greece (the Interim Accord) was concluded on 13 September 1995.<sup>22</sup> Here again it becomes evident that it was the priority and initiative of the US foreign policy so that this problem resulted in a very concrete progress in the bilateral relations between Macedonia and Greece. Considering the successful communication between Macedonia and Greece that led to the signing of the Interim Accord, the German Foreign Minister Klaus Kinkel got involved and announced support from the German side.<sup>23</sup> This announcement leads to the conclusion that Germany carefully observed the development of the Macedonian-Greek relations and welcomed the signing of this agreement. Nevertheless, the Federal Republic of Germany was reserved as far as their own initiatives in this issue were concerned; it waited for the results and supported them afterwards. The effect of the agreement on the normalization of relations between Macedonia and Greece was that both countries opened liaison offices in Skopje and Athens, borders between Macedonia and Greece were reopened for the movement of persons and goods followed by various protocols (e.g. regulation of visa arrangements, transport and communication, customs, motor vehicle insurance, etc.).<sup>24</sup> All other questions concerning the name dispute were excluded and were to be clarified in further discussions. One important issue regarding EU and NATO integrations is presented in Article 11 of the Agreement that obliges Greece not to hinder Macedonia in its efforts to join multilateral organizations as far as this happens under the provisional name, i.e. the name under which Macedonia became a member of the United Nations.<sup>25</sup> As far as the use of this complicated and provisional term is concerned, it was adopted because of membership in the United Nations and in other multilateral organizations like the European Community and UNESCO, and sport organizations like FIFA. In the frame of bilateral relations in practice, a positive approach to the Republic of Macedonia may be observed. Although the Federal Republic of Germany did not recognize bilaterally the Republic of Macedonia under the constitutional name, in solidarity with Greece, which was and is absolutely possible within UN regulations, Germany was the first country, a EU member state, that offered Macedonia to forgo the provisional name during bilateral agreements and to use „Macedonian government“ instead.<sup>26</sup> The federal government showed that it is not interested to use the provisional term in the wide scope and would like to limit its use. Moreover, it clarified beyond doubt that it does not question the autonomy of the Macedonian people and the Macedonian language and does not want to violate the integrity and interests of the Republic of Macedonia. This practice was followed by other EU member states e.g. France, the Netherlands, Denmark, Sweden, and United Kingdom. From the present vantage point one can surely state that by taking this step Germany made an important

<sup>22</sup> Ibid., p. 18.

<sup>23</sup> Глигоров, Кирил. Македонија е сè што имаме. Скопје: Издавачки центар ТРИ 2001, с. 387.

<sup>24</sup> Ibid., p. 388.

<sup>25</sup> Габер, Виктор. Името Македонија. Историја, право, политика. Скопје: Југореклам 2009, с. 278.

<sup>26</sup> Глигоров, Кирил. Македонија е сè што имаме. Скопје: Издавачки центар ТРИ 2001, с.390.

contribution in the sense that the provisional term was moved to the background in the bilateral communication between EU member states and the constitutional name of the country is used in practice, even though a number of EU member states officially recognized the Republic of Macedonia under this provisional term at that time.

Due to the normalization of relations between Macedonia and Greece, Macedonia could join Council of Europe on 9 November 1995 and on 22 December 1995 diplomatic relations between the European Union and the Republic of Macedonia were established.<sup>27</sup> In the new year relations with the European Union (EU) became more intensive and in 1996 a trade agreement between the EU and Macedonia was signed that also included financial aid (PHARE<sup>28</sup>) and other regulations.<sup>29</sup> Within the process of bringing Macedonia closer to EU standards Germany supported the country with more than 100 bilateral projects by 2008 as part of development cooperation. These projects were executed by GTZ<sup>30</sup> and since 2011 by GIZ. Germany proved a reliable and serious partner in this respect showing a transparent approach consistently to this day.<sup>31</sup> Besides development cooperation, the largest German political foundations like the Konrad Adenauer Foundation and the Friedrich Ebert Foundation have been active at least 10 years in the Republic of Macedonia and have contributed to strengthening the civil society stakeholders to make the Macedonian society more democratic. Mr. Andreas Klein should be mentioned here. He opened an office of the Konrad Adenauer Foundation in Skopje on 1 July 2000, supported the Republic of Macedonia during the crisis of 2001 and managed the most difficult work at the beginning of foundation`s activity. He also established the „Politická Mislа“ magazine together with the current president of the Republic of Macedonia, Prof. Dr. Gjorgje Ivanov.<sup>32</sup> The magazine became widespread as an opinion-making journal in Macedonia and contributes to political and social debates in the country.

In general, in the mid-90s the Republic of Macedonia was said to be an „oasis of peace„ in the middle of the „turbulent“ Balkans and was seen as a successful model of stability and safety with regard to its transition phase and society of different ethnic groups and religious affiliations.<sup>33</sup>

However, in 1999 peace in Macedonia was put to a test. When the Kosovo crisis erupted, the country, as a neighbor of Serbia and Kosovo, found itself in a very

<sup>27</sup> Ibid., p. 18.

<sup>28</sup> „Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies“ (PHARE). At the 1994 Conference of the EU Council the decision for the EU enlargement was made. 01 January the PHARE program was replaced by an „Instrument for Pre-Accession“ (IPA).

<sup>29</sup> Ibid., p. 19.

<sup>30</sup> Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) is since December 2010 part of the new created Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ).

<sup>31</sup> Vortrag von Botschafterin Steinacker zum Thema: „Die mazedonisch-deutsche Zusammenarbeit auf dem Weg der europäischen und euroatlantischen Integration Mazedoniens“ vom 28. Juni 2013, URL: [www.skopje.diplo.de](http://www.skopje.diplo.de) (recalled on: 10. August 2013).

<sup>32</sup> Горѓе Иванов (b. 1960).

<sup>33</sup> Глигоров, Киро. Македонија е сè што имаме. Скопје: Издавачки центар ТРИ 2001, с.475.



difficult position. Although Macedonia was not directly affected by armed conflicts, the country was haunted by a real humanitarian disaster. In spite of a difficult economic and political situation in that Macedonia had to fight with other existential questions, the country opened its own borders for about 400,000 refugees from Kosovo.<sup>34</sup> Within a few days a country had to manage a refugee wave that reached one fifth of its own population. This intense pressure laid on Macedonian shoulders was recognized by the international community, but only a few countries were ready to help. The extensive help came from Germany. It provided goods, took in refugees and relieved the situation in Macedonia.

This constructive role of Macedonia during NATO interventions against Serbia was concretely appreciated. Together with the countries of the Visegrad Group, it could start a convergent process with NATO which was supported by Germany.

But it would not be so easy for Macedonia during its way towards integration. In spring of 2001 a conflict escalated inside the country that came basically from the neighboring Kosovo. Under the pretext of more rights for the Albanian population, situation with a huge potential for conflict spread over the country and almost resulted in a civil war. It was successfully averted thanks to the mediation of the international community, and especially the USA. The Ohrid Framework Agreement was signed and became a part of the Constitution.<sup>35</sup>

This solution between two conflicting parties was a first successful test for the Common Foreign and Security Policy (CFSP). EU member states, together with the USA proved that the CFSP project has a future. It required a lot of efforts from the participating parties but keeping peace in Europe requires serious commitment.

The constructive handling of Macedonia by the EU was demonstrated by the fact that already in 2001, during the conflict in the country, Macedonia was the first Balkan country allowed to sign the Association and Stabilization Agreement with the EU.<sup>36</sup> Thus a further step towards convergence with the EU or integration of the country with international organizations was made in spite of the lasting bilateral dispute with Greece over the so-called name issue.

German diplomacy praised the constructive approach of the Republic Macedonia in solving interethnic and interreligious questions in the country as well as questions regarding foreign policy like the name issue dispute. Germany encouraged the Republic of Macedonia and the Hellenic Republic to find a compromise with regard to this. The Federal Republic of Germany would accept such a compromise and would use a „compromise name“ in communication with the Republic of Macedonia, whereby the German side never ruled out the possibility and never will, that it could be the constitutional name of the Republic of Macedonia as well.<sup>37</sup> This is a basic

<sup>34</sup> Алексовски, Андреа. Македонија на пат кон ЕУ. Рамковни услови за идно членство во Европската Унија. Скопје: Издавачка куќа Дика 2011, с. 19.

<sup>35</sup> Oschlies, Wolf. Makedonien 2001-2004. *Kriegstagebuch aus einem friedlichen Land*. Berlin: Xenomos 2004, p. 117.

<sup>36</sup> Ibid., p. 158.

<sup>37</sup> URL: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Erweiterung/Erweiterung\\_Mazedonien\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Erweiterung/Erweiterung_Mazedonien_node.html) (retrieved on 10.08.2013).

position of the German federal government with regard to the discussions on the imposed dispute over the name between the Republic of Macedonia and Greece that remains unresolved to the present day. With this position, the German federal government adopted a neutral attitude and expects from both partners to find a solution. Nevertheless, the Republic of Macedonia wishes stronger commitment and a proactive awareness by the German federal government in this context, especially regarding stronger involvement of the Greek partners. It must be mentioned that in 2004 the German Bundestag, with a majority of its members, called for an official recognition of the Republic of Macedonia by the European Union under its constitutional name<sup>38</sup> and this was not developed further by the German government under Chancellor Schröder.

The events of the last years after the collapse of Yugoslavia have shown a clear picture of the new situation in the Balkans. Without a clear perspective to join the European Union, the countries will find their way through trials and tribulations of history, present and future, very difficult. The EU made a very important decision at that time: Greece was assigned with a task to announce this to the Balkan states through the „Thessaloniki Agenda“.<sup>39</sup> It was more than natural to entrust this task to the only EU Balkan country and neighboring country to countries aspiring to the EU at that time because it did not use the chance to take its own initiative. In this context, Germany played a very important role again. A clear positioning of the Federal Republic of Germany basically supporting the accession perspective is very important for the development and reform of these countries.

The Thessaloniki Agenda was very important for the Balkan states. It was a kind of fresh breath, assurance and security for the political and economic future which was and always is worthy fighting for.

Less than one year later following this promise, Macedonia submitted an application for the EU membership. It was approved by all EU member states next year and resulted in the candidate status for Macedonia.<sup>40</sup> The next step forward towards EU integration was taken in 2009. The matter was the liberalization of visa regulations, one of the most important steps for the citizens of the country. The Republic of Macedonia had to make many efforts in this regard but without the friendly assistance of the Federal Republic of Germany this project would be less successful. The strong position of the German Ministers of the Interior significantly contributed to the decision of the EU with regard to visa-free travelling for the Macedonian people. Although the European Commission recommended several times to start accession negotiations with the Republic of Macedonia, this decision in the European Council was not implemented because of Greek`s stonewalling attitude: Greece uses the unanimity clause strategy in all enlargement questions in the European Council in this context and blocks an unanimous resolution of all EU

<sup>38</sup>Drucksache des Deutschen Bundestags Nr. 15/4033 vom 27. Oktober 2004.

<sup>39</sup>Алексовски, Андреа. Македонија на пат кон ЕУ. Рамковни услови за идно членство во Европската Унија. Скопје: Издавачка куќа Дика 2011, с. 29.

<sup>40</sup>*Ibid.*, p. 23.

member states for the formal start of accession negotiations.<sup>41</sup> To press ahead with the EU integration process of Macedonia, the European Commission introduced a specific instrument: from 29 March 2012 the EU established a „high level accession dialogue“ with Macedonia so that the accession process concerning the content can be pressed ahead. Within this dialogue there are talks on chapters 23 (judiciary and fundamental rights) and 24 (justice, freedom and security)<sup>42</sup>. These are chapters that usually start formal accession negotiations.

The Greek government did not support the initiative during a NATO summit 2008 in Bucharest either. In spite of US efforts and the endorsement from many NATO member states, e.g. Germany, a deserved invitation for NATO membership was not extended to Macedonia.<sup>43</sup> The then NATO resolution that Greek delegation managed to push through, even though there were contrary positions, to send the invitation only after the so-called name issue would be solved, still remains and turned out to be a new criteria for the further integration of Macedonia (the start of negotiations with the EU and full NATO membership). Although other NATO and EU member states again and again refer to defined accession criteria that should apply equally to all, the unsolved problem with Greece remains important for Macedonia and is the only barrier towards integration with the EU and NATO. A bilateral issue will be decided at the multilateral level. What does the EU history teach us? In spite of endless bilateral disputes especially between neighboring countries, no country has ever behaved in such non-European manner and stopped the other state from integration. That is why Macedonia expects from other friendly European countries fair play and European behavior.

In order to have the legal base, after the NATO summit, Macedonia presented its case before the International Court of Justice (ICJ) in The Hague against Greece`s veto. The guardians of the right in the world, the court launched and supported by all UN member states has ruled that Greece violated generally recognized rules of international law and reminds at the same time that such behavior should be prohibited in the future.<sup>44</sup> However, the words expressed by the ICJ seem not to impress not only Greece, but other countries as well. Poor prospects for the global justice! When the court rulings are ignored to such an extent, it is actually surprising how boastful some countries can be criticized in this context.

As far as the case of the so-called name issue is concerned, Macedonia still remains a constructive partner that is ready to discuss it under the mediation of the UN. The issue, in the case, is the future of the country. Macedonia sees itself as a member of the EU and NATO, as a country that naturally, geographically and historically belongs to the European family of nations. In this globalized world of today and the

<sup>41</sup> Arndt, Holger-Michael. Die Zukunft Europas: Fokus Balkan. Die Erweiterung der Europäischen Union aktiv erleben, in: Politik unterrichten, Heft 1/2012, published by Deutsche Vereinigung für Politische Bildung Niedersachsen, Hannover, p. 18.

<sup>42</sup> URL: [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/former-yugoslav-republic-of-macedonia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/former-yugoslav-republic-of-macedonia/index_en.htm) (retrieved on: 18.08.2013).

<sup>43</sup> Ilau, Olaf/ Mayr, Walter. Minenfeld Balkan. Der unruhige Hinterhof Europas. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2009, p. 244.

<sup>44</sup> URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/142/16827.pdf> (retrieved on 18.08.2013).

projected world of tomorrow it would be much easier for a small or a big country to assert itself in an organization like the EU or NATO. Macedonia and its citizens that constantly support the integration with more than 80 % feel confident that the chosen way of integration is the right one. In this context, gratitude is, of course, owed to the Federal Republic of Germany. Macedonia sees Germany as committed partner which totally convinced, principled and consistently declared its support and friendship for the Republic of Macedonia. This is reflected in the constantly deepening relationship of both countries. The Federal Foreign Minister Dr. Guido Westerwelle visited Skopje on 22 February 2013<sup>45</sup> and the Macedonian Foreign Minister Mr. Nikola Poposki visited Berlin from 23 to 25 April 2013<sup>46</sup>. In its efforts towards the integration in the European Union and NATO in the future the Republic of Macedonia relies on the support of the Federal Republic of Germany. Macedonia sees Germany as a special partner but also a partner that has a historical responsibility. The politicians in Germany should be aware of this responsibility; Germany plays a key role in the EU and NATO integration of Macedonia. The full integration of the country in both organizations will be only possible with the determined support of the Federal Republic of Germany. The development of bilateral relations promises a positive development that is of particular importance for the Republic of Macedonia. Nevertheless, the efforts of both countries towards this direction must be further intensified.

<sup>45</sup>URL: <http://mfa.gov.mk/?q=node/2071> (retrieved on 18.08.2013).

<sup>46</sup>URL: <http://mfa.gov.mk/?q=node/2366> (retrieved on 10.08.2013).

## РЕЗИМЕ

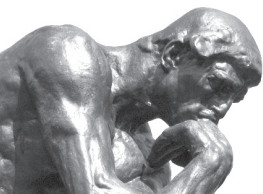
Овој труд е преглед на динамиката на односите меѓу Сојузна Република Германија и Република Македонија од нејзиното осамостојување во 1991, до денес. Во таа насока, особено внимание се посветува на раните фази кога земјата беше призната, како и последователното признавање на земјата под привремената референца *Поранешна Југословенска Република Македонија*. Понатаму, со особено внимание се разгледува улогата на Германија за време на заклучувањето на Привремениот договор меѓу Македонија и Република Грција. Сè на сè, Сојузна Република Германија е воздржана, барем што се однесува до иницијативите на нејзината надворешна политика во однос на Република Македонија. На многу начини, заедно со други земји од Европската Унија, таа ги следи иницијативите на надворешната политика на САД. Во однос на спорот со името наметнат од страна на Република Грција, Германија ги охрабрува

двете страни да постигнат компромис. Без оглед на тоа, во билатералната комуникација Германија не ја користи привремената референца, т.е. кога се потпишуваат договори меѓу двете држави, се користи референцата *Република Македонија*.

Исто така, тука се дава опис на процесот на интеграција на земјата кон евроатлантските структури и нејзините најзначајни достигнувања. Германија ја поддржува Македонија во нејзините евроатлантски аспирации и се надева на брзо решавање на спорот за името, за да може да започнат претпристапните преговори и да се имплементира поканата за членство во НАТО од 2008 година. Ставот на меѓународната заедница е критикуван поради тоа што ја игнорира пресудата на Меѓународниот суд на правдата од 2011 година, според која Грција го прекршила Привремениот договор од 1995 година.

Овој труд ја нагласува улогата на Германија во достигнувањето на целите на надворешната политика на Република Македонија, истовремено охрабрувајќи ги двете страни да ги продлабочат одличните билатерални односи.





Стручна статија

УДК: 327.071 (497.7).1991-"  
327(497.7):341.232.4  
(4-672ЕУ)

## ► ДЕСЕТ ПРЕПОРАКИ ЗА МАКЕДОНСКАТА НАДВОРЕШНА ПОЛИТИКА ВО ТРЕТАТА ДЕЦЕНИЈА ОД НЕЗАВИСНОСТА

—  
автор: Васко Наумовски

Според анализите на многумина, во деведесеттите години на двесеттиот век тогашните општествено-политички околности не ѝ одеа во прилог на новосоздадената македонска држава – малубројно население со мешан етнички состав, опустошена економија, мала територија без излез на море, ограничени природни ресурси, мал број искрени пријатели во светот, сомнителни намери на сите соседни држави, постоење на воени судири во соседството, итн.

Тие години со себе донесоа прилично голем притисок врз тогашните политички елити во поранешна Југославија и дополнително ги поттикнаа дилемите кои кај нив онака беа присутни: планирана или пазарна економија; едноумие или демократија; федерација, конфедерација или независност; итн.

Како и секоја нација којашто се наоѓа во фазата „држава во обид“, така и македонската нација во тој период се најде пред повеќе предизвици за коишто може да се каже дека беа, повеќе или помалку, успешно надминати, иако можеби уште долго ќе остане горчината дека нешто можеше да се направи поинаку, со цел фазата на политичко-економска и општествена транзиција да биде помалку болна за граѓаните.

Влезот во третата деценија од независноста за Република Македонија е уште една причина повеќе за прославување на сите успеси во изминатите дваесетина години, но и уште еден мотив за навраќање на сето она низ што оваа (сè уште) млада демократија поминала во тој период, и можност за извлекување поуки од тоа релативно кратко минато.

Создавањето на една независна држава неминовно води и кон создавање самостојна надворешна политика и дипломатска служба, што беше еден од најзначајните аспекти на целокупниот процес на осамостојување. Имајќи ги предвид околностите на нашиот регион, односот на соседните држави, како и (не)искуството на тогашните служби – овој предизвик ќе претставува проблем за повеќе владејачки елити, а некои негови аспекти се присутни и денес.

Опстанокот на малите држави е проблем кој не е лесно решлив, а на Балканот тој е дополнително усложнет со многу повеќе прашања од историски и етничко-религиски карактер – што остави трајни состојби по распадот на Југославија.

Повеќе прашања беа присутни во македонската надворешна политика во изминатите две децении и за повеќето од нив може да се каже дека сè уште се актуелни и денес – од првичната цел за меѓународно признавање на независноста и членството во меѓународните организации, преку „еквидистанцата“ и дефинирањето на надворешно-политичките приоритети, па сè до зајакнување на јавната и на економската дипломатија во последните години. Се чини дека едно прашање – спорот наметнат од страна на Грција доминира во целиот период, и таа доминација ги потиснува останатите прашања кои би биле вообичаени во една „нормална“ ситуација – кога тој спор не би постоел. Ова прашање го забави и меѓународното признавање, и членството во меѓународни организации, и влезот во ЕУ и НАТО, и воспоставувањето билатерални односи со некои држави, и грижата за Македонците во соседството, па дури и некои аспекти на меѓународната економска соработка.

Ако за признавањето и прашањата поврзани со него може да се каже дека се апсолвирани, определбата за влез во Европската Унија и во НАТО – иако секогаш останува на врвот на приоритетите – веројатно уште неколку години ќе остане нереализирана, имајќи ги предвид околностите во самите организации (пред сè во ЕУ). Ова е израз на една состојба во која иако државата ги исполнува критериумите за членство во НАТО и за почеток на преговорите за членство во ЕУ – напредокот е ограничен поради злоупотребата на правото на вето од страна на една држава која е членка на овие две организации.

Решавањето на овој долгогодишен наметнат спор останува определба на политичките елити, иако постои разлика во методологијата што треба да се примени. Сепак, веројатно сите се согласни дека со цел да се подобрат националните позиции, потребно е да се зајакнат капацитетите кои се потребни за таа цел, знаејќи дека е апсурдно да се очекува дека извесни надворешни фактори ќе ја балансираат моќта на другата страна во овој спор.



Меѓу прашањата наметнати во изминатите две децении се и проблемите поврзани со соседските односи со Бугарија (за признавањето на посебноста на нацијата и јазикот); со Србија (за признавањето на Македонската православна црква – Охридската архиепископија); како и со Албанија (за признавање на правата на македонското малцинство во оваа држава). Односите со новоформираната држава Косово се под влијание на поединечни случаи на екстрадиција на осомничени за тешки кривични дела, што мора да се решава со политичка волја од двете страни, но и да се почека целосното формирање и функционирање на правниот систем на соседната држава.

Во наредните години македонската дипломатија мора да се фокусира на сопственото зацврстување и континуирано да ја подобрува перцепцијата за државата на надворешен план, но и перцепцијата за својата важност на внатрешен план. Меѓу останатото, проблемите со кои се соочува нашата надворешна политика во изминатите две децении се поврзани со некои од проблемите со кои беше соочено и целото општество: доминација на политиката и партиските директиви во администрацијата; видливост на етничката поделеност; недостиг на финансиски средства; недостиг на стручни кадри; менување на приоритетите по промена на политичката елита на власт; игнорирање на современите трендови во дипломатијата; ограничување на активностите во надворешната политика на европските и евроатлантските интеграции; доцнење во воспоставувањето на билатералните партнерства; недоволна соработка со академската заедница и граѓанскиот сектор; итн.

Во третата деценија, сè уште постојат неколку отворени прашања кои мора да го завршат дефинирањето на надворешната политика со цел таа да може да биде функционална и ефикасна на меѓународната сцена. Постоечките состојби во македонската надворешна политика се резултат на сите досегашни реформи, но како и во многу други области, потребна е и натамошна модернизација и адаптација на современите околности. Во таа насока, некои од следните препораки би можеле да бидат земени предвид.

Прво, отстргнување на надворешната политика од дневно-политичките битки. Секако дека надворешната политика се креира во согласност со останатите државни политики, но проблематизирањето надворешно-политички прашања на дневна основа е сигнал за недоволна зрелост на политичките актери, што само го зголемува впечатокот дека и по дваесет години не сме во состојба да ја разликуваме борбата меѓу политичките партии од една, и борбата на меѓународен план, од друга страна. Точно е дека и надворешната, како и сите други политики, не треба да остане имуна на критиките, но неопходно е создавање на еден конзензус во однос на приоритетите на државата – кои мора да бидат прифатени од сите политичките партии. Разликите за некои аспекти се секако неминовни, но недозволиви се ситуации во кои надворешната политика е сведена на исто ниво со прашања од дневно-политички карактер.

За реализација на оваа замисла потребно е заедничко вложување од страна на сите политички партии, знаејќи дека процесот на професионализација на

дипломатијата е определен од процесот на обединување околу заедничките приоритети, кои на дипломатите ќе им овозможат да ја застапуваат државната, а не партиската политика.

Второ, деетнизација на надворешната политика. Етничко-религиските аспекти на македонското општество неминовно се пресликуваат во секоја општествена сфера, па и во надворешната политика. Ова секако е предизвикано од неможноста за дефинирање на трајна заедничка стратегија во однос на самиот карактер на политичкиот систем на државата, кој во повеќе наврати се доведува во прашање. Оттаму, етничката поделба на нашите дипломати води и кон фрагментација на политиката што тие треба да ја претставуваат. Елиминацијата на овој етнички аспект при именувањето на амбасадорите секако ќе ја зајакне самата дипломатска мрежа, при што е нужно инсистирање на професионалност, а не на „правична застапеност“.

Трето, ширење на фокусот на политичката и економската соработка кон државите од сите региони на светот, со што надворешната политика не ќе може да биде идентификувана исклучиво како „политика за влез во ЕУ и НАТО“. Овие два аспекта не се исклучуваат меѓусебно и можат дури и да бидат комплементарни. Новиот распоред на економските (па и воени) сили во поширокото соседство и во светот ја наметнуваат оваа потреба, имајќи ја предвид важноста од нови пазари за македонските компании, како и нови сојузници во меѓународните организации. Искуството, иако сега веројатно избледено, од Движењето на неврзаните, покажува дека овој пристап може да даде резултати во повеќе области на меѓународните односи. Од поранешните југословенски републики – Хрватска, Србија, Црна Гора и Босна и Херцеговина имаат статус на набљудувачи во ова движење, додека Македонија сè уште нема јасно дефиниран однос кон оваа организација со најголем број држави-членки во Обединетите нации.

Менливоста на балансот на моќта во меѓународните односи ја определува и позицијата на Македонија кон државите со растечко влијание. Скорешното динамизирање на политичко-економските врски со Русија, Кина и Индија е дел од идните активности кои би можеле да се преземат во оваа насока. Препорачливо е и интензивирање на билатералните односи со држави со кои Македонија би можела да развие засилена политичка и економска соработка. Државите од Азија и Африка не смеат да бидат занемарени, знаејќи ги економските потенцијали на некои региони од овие континенти. Најбрзо растечките економии се токму во Азија и во Африка, и нивниот економски и енергетски потенцијал е еден од аспектите кој не треба да биде игнориран при формулирање на надворешно-политичките активности.

Четврто, цврста врска на надворешната политика со активностите на бизнис-заедницата и интензивирање на економската дипломатија. Во одредени периоди од минатото овој аспект беше целосно занемарен, а со тоа и потенцијалот за меѓусебно дополнување на овие два сектора. Исто како што факторите во надворешната политика можат да ѝ помогнат на бизнис-

заедницата, така и компаниите можат да помогнат за претставување на државата и за застапување на нејзините интереси.

Економската дипломатија претпоставува и вклучување на недржавни учесници во овој процес, како и промоција на економските потенцијали на државата. Овој аспект на надворешната политика е еден од процесите што овозможуваат јасна слика за потребата од нејзина хармонизација со економските политики на државата. Привлекувањето странски директни инвестиции е приоритет за економските политики, а тоа би било неизводливо без ефикасна надворешна политика.

Петто, соодветно определување на ресурсите за ефикасно водење на надворешната политика. Апсурдно е да се очекуваат резултати од дипломатската мрежа, а истовремено да се скратуваат средствата за нејзино функционирање. Свкупните состојби во економијата секако се отсликуваат и во определувањето на буџетот потребен за спроведување на надворешната политика, но за разлика од останатите домашни политики, кај надворешната политика е неопходно планирање на активностите на среден и на долг рок, што е невозможно доколку не постои цврсто обезбедена буџетска поддршка која нема да биде доведена во прашање во зависност од моментално расположливите средства.

Шесто, континуирана обука на високо ниво на кадрите во Министерството за надворешни работи, како и во соодветните сектори во останатите министерства и државни институции. Клучниот аспект на повеќекратно споменатата професионализација е токму во начинот на селекција за вработување и унапредување во самите институции, како и во нивната постојана надградба. Инсистирањето на високи стандарди за идните дипломати и сите вработени во македонското МНР е добредојден чекор во оваа насока, кој би требало да се надградува и во иднина. Во таа насока, соработката со домашните и странските високообразовни институции исто така не би требало да биде занемарена.

Дипломатската академија која постои во рамките на МНР е значаен дел од овој систем, кој би можел да се надополнува со формално и неформално образование на универзитетите и институтите во држави со воспоставена традиција на дипломатска едукација.

Седмо, зајакнување на јавната дипломатија. Во последните години ова е еден нов аспект кој придонесува надворешната политика да направи своевиден пробив со примена на една нова методологија, која во почетните години беше запоставена. Овие елементи би требало да бидат зацврстени и во наредниот период, знаејќи дека резултатите што со нив можат да се постигнат би биле видливи многу побрзо отколку останатите.

Јавната дипломатија не смее да остане на почетните стадиуми, туку мора континуирано да се надградува, со цел да бидат исполнети зацртаните цели. Овде е нужна и координација со активностите на другите државни институции кои работат на комплементарни политики, како и хармонизирање на целите и

методите за нивно постигнување. Субјектите од јавниот и приватниот сектор во областа на економијата, културата, образованието, туризмот, медиумите – мора да бидат вклучени во остварувањето на оваа определба, а искуствата и ресурсите на сите општествени актери мора да бидат искористени во оваа насока.

Осмо, основање и соработка со научни институции кои ќе спроведуваат истражувања од областите поврзани со надворешната политика, со што самите активности ќе добијат научна поддршка, а кадрите образовани во овие области ќе можат да го дадат својот придонес во сопствената држава, а не во странските амбасади и мисии, или во институтите и фондациите во други држави.

**Табела 1. Институции кои работат на истражувања од областа на надворешната политика**

	<b>Држава</b>	<b>Институција</b>
1	САД	Совет за меѓународни односи, Фондација „Херитиџ“, Брукингс, Карнегиева фондација за меѓународен мир, РАНД корпорација
2	Русија	Институт за светска економија и меѓународни односи, Московски државен институт за меѓународни односи, Совет за надворешна и безбедносна политика
3	Кина	Центар за истражување на развојот, Кинески институт за меѓународни студии, Институт за меѓународни односи, Кинески институт за современи меѓународни односи
4	Германија	Германски институт за меѓународни и безбедносни прашања, Центар за истражување на европските интеграции, Центар за истражување на применети политики, Германски совет за надворешни односи
5	Франција	Меѓународна дипломатска академија, Фондација за стратегиски истражувања, Француски институт за меѓународни односи
6	Велика Британија	Кралски институт за меѓународни прашања, Центар за надворешна политика, Меѓународен институт за стратегиски студии
7	Грција	Хеленска фондација за европска и надворешна политика, Меѓународен центар за студии на Црното Море

Некои од овие институции се директно поврзани со министерствата за надворешни работи, а некои имаат индиректен однос. Нивните истражувања, анализи, препораки и предлози се користат при поставувањето и спроведувањето на надворешната политика на државите каде што се основани.

Македонското МНР во 2012 година го формираше Институтот за геостратешки истражувања и надворешна политика, како директорат во рамките на самото Министерство. Останува да се поттикне и основањето на други институти, центри и форуми надвор од институционалната структура на државата, каде што ќе се спроведуваат потребните научно-истражувачки активности, кои потоа би можеле да се користат од државните институции.

Деветто, мобилизација на македонската дијаспора и нејзино вклучување во исполнување на надворешно-политичките приоритети. Ограничувањето на активностите поврзани со дијаспората само во областите на религијата, културата, јазикот и малцинските права ги става во втор план потенцијалите со кои реално располагаат Македонците во странство. Сведоци сме на зголемена активност на Македонците од втората или третата генерација во дијаспората, чишто цели не се задоволуваат со избор на Македонец-советник во локалната самоуправа или со успешна организација на Илинденските чествувања. Образованието на овие генерации, нивната интегрираност во општествата каде што живеат, личниот успех во политиката или бизнисот, како и мотивацијата да направат нешто за татковината на нивните предци е доволна причина државните институции да ги искористат во насока на зацврстување на билатералните односи со државите, но и за промоција на македонските национални интереси.

Десетто, институционализирање на финансиската поддршка од Република Македонија насочена кон други држави. Програмите за поддршка и развој кои се комплементарни на надворешната политика не се ексклузивитет само на високоразвиените држави, како на пример САД (УСАИД), Германија (ГТЗ/ГИЗ), Велика Британија (ДФИД), Шведска (СИДА), Австрија (АДА), туку и на држави од Централна и Источна Европа, кои во последните години посветуваат внимание на овој вид промоција на своите надворешно-политички цели.

**Табела 2. Институционализирање на помошта од држави од Централна и Источна Европа<sup>1</sup>**

	Држава	Институција	Буџет (во милиони евра)	Држави/региони каде што е насочена помошта
1	Полска	Меѓународен фонд за солидарност	299	Држави од соседството на ЕУ
2	Чешка	Чешка развојна агенција	184	Авганистан, Етиопија, Монголија, Камбоџа, Јемен, Виетнам, Замбија, Молдавија, Грузија, Косово

<sup>1</sup> За некои држави сумите ја вклучуваат и помошта донирана преку заеднички програми во рамките на ЕУ

3	Романија	Одделение за развојна помош	118	Молдавија, Грузија, Србија, Белорусија, Египет, Ирак, Тунис
4	Унгарија	Одделение за меѓународна развојна соработка и хуманитарна помош	100	Централна Азија
5	Словачка	Словачка агенција за меѓународна развојна помош	63	Кенија, Судан, Авганистан, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Молдавија
6	Словенија	Меѓународна развојна соработка	45	Западен Балкан, Кавказ, Субсахарска Африка, Источна и Југоисточна Азија, Централна и Јужна Америка
7	Литванија	Одделение за развојна соработка и промоција на демократијата	38	Авганистан, Грузија, Молдавија, Украина, Ерменија, Азербејџан, Белорусија
8	Бугарија	Бугарска платформа за меѓународен развој	35	Ерменија, Грузија, Молдавија, Србија, Косово
9	Естонија	Министерство за надворешни работи	17	Авганистан, Грузија, Белорусија, Молдавија, Украина, Ерменија, Азербејџан
10	Латвија	Оддел за политика на развојна соработка	14	Белорусија, Украина, Молдавија, Грузија, Авганистан, Киргистан

Извор: AidWatch Report 2012

<http://aidwatch.concordeurope.org>

Имајќи ги предвид овие околности, Македонија би можела да ги поставува основите на програми кои ќе имаат за цел поддршка на проекти од областа на човековите права, развој на демократијата, слобода на медиумите, итн., во држави каде што постои потреба за овој тип помош. Секако, оваа активност би се спроведувала во согласност со расположливите финансиски средства и соодветните надворешно-политички приоритети.

Претходно наведените проблеми со кои се соочува(ше) нашата надворешна политика во претходните две децении мора да се разберат како состојби за чиешто решавање одговорноста лежи токму кај нас. Охрабруваат

податоците дека во последните години се преземени низа чекори кои водат кон подобрување на состојбите, пред сè преку измените на законската рамка за надворешната политика, внатрешните реформи во Министерството за надворешни работи, подигнување на стандардите за идните вработени и дипломати, воведување на јавната и економската дипломатија, итн. Актуелните и идните отворени прашања на надворешно-политички план можат да бидат соодветно пресретнати само со решителни активности кои нема да дозволат повторување на грешките од минатото, и преку создавање структури кои ќе бидат способни да ја понесат одговорноста за справување со овие предизвици.

## ABSTRACT

The creation of an independent state inevitably leads to the creation of an independent foreign policy and diplomatic service, which was one of the main aspects of the overall independence process of the Republic of Macedonia. Having in mind the circumstances of our region, the position of the neighbouring countries, as well as the (lack of) experience of the services of the time – this challenge posed as a problem for most of the governing elites, and some of its aspects are present even today.

There were several issues dominating the Macedonian foreign policy in the previous two decades, and we can say that most of them are present even today – from the primary aim for international recognition of the independence and membership in the international organizations, through the “equidistance” and defining of our foreign policy priorities, to the strengthening of the public and economic diplomacy in the last years.

It seems that one issue – the dispute imposed by Greece has been dominating the whole period, and this dominance puts aside all the other issues typical for a “normal” situation – if there had not been the dispute.

This issue slowed down the international recognition, and the membership in the international organizations, as well as the accession into the EU and NATO, and the establishing of bilateral relations with some countries, including the care of the Macedonians in the neighborhood, and even other aspects of the international economic cooperation.

In the third decade, there are still open issues that have to complete the defining of the foreign policy in order to make it functional and efficient on the international stage. Continuous reform activities are needed in several areas, so that the Macedonian diplomacy can contribute to a greater degree of realization of the foreign policy priorities.

*Key words: Republic of Macedonia, foreign policy, diplomacy, independence.*







Professional article  
UDC: 341.7:355:327.56

# ► PRACTISING A FORGOTTEN PROFESSION: MACEDONIAN MILITARY DIPLOMACY AS A MEANS TO STRATEGIC ENDS

author: **Metodi Hadji-Janev**

## INTRODUCTION

Globalization and technological developments after the Cold War have seriously influenced international relations, security and politics. The emergence of the new non-state actors and their ability to pose asymmetric threats has significantly influenced military culture and the ability to address new challenges. Military invasions in Afghanistan and Iraq have clearly shown that in an age of globalization and technological developments military success could not be guaranteed without considering other instruments of political power such as diplomacy, economics and information. Therefore, to effectively transfer political guidance in military tasks on the ground forces, diplomatic skills must be demonstrated through post-conflict projects aimed at development and local authorities capacities building along with civilian partners. While most of the Western countries have recognized the ability to go beyond the security benefits through post-conflict engagement, Macedonia, like many other smaller nations, has not considered such possibilities yet. Given that smart projects in an age of globalization could bring greater benefits, Macedonia should reconsider future involvement in post-ISAF operations and employ the private sector along with our most effective diplomats so far, i.e. the Macedonian peacekeepers.

## 1. MEETING THE DARK SIDE OF GLOBALIZATION

Globalization and technological developments after the Cold War have seriously influenced international relations and politics. These

changes have introduced new dynamics in the context of international security. Threats from conventional state to state conflicts have been largely reduced. Nevertheless, numerous internal and regional crises have seriously challenged world peace and security in a unique way.

Thanks to globalization and technological development many non-state actors (groups and individuals) have, like never before, gained strategic power by giving a new meaning to information, economics, diplomacy and the military as instruments of political power. Using the commercial advances of technology, these actors have learned the power of information<sup>1</sup> and have employed some of the Cold War methods to gain global support for their destructive agenda.<sup>2</sup> Along with the use of force and information, these actors have soon learned how to manipulate with economics as political instrument of power and effectively use it against its adversaries. Thus, purposefully or not, they have affected global economy, too. To neutralize these actors, Western powers have unleashed all diplomatic instruments ranging from preventive diplomacy through coercive diplomacy, including nation building projects as well. Using the conventional approach efforts to follow these diplomatic instruments and projects, the military was employed to enforce peace, create peace, keep the peace, shape the peace, or to preserve and impose a specific ideology.<sup>3</sup> These meant new missions for the military forces. These missions, from peace-keeping and peace-building, through humanitarian assistance and disaster relief to the regime change and democratization under the auspices of the war on terror, have unequivocally imposed the necessity for change in military culture.

Military deployments in Afghanistan and Iraq represent clear examples of how new engagements in the age of globalization and technological development area game change for the military culture. Operational environment shaped by asymmetric threats from non-state actors challenged military wisdom with a new type of conflict. As David Kilcullen puts it ...[I]t is a complex, problematic form of conflict that straddles the boundaries between warfare, government, social stability and moral acceptability...<sup>4</sup> The complex environments in Afghanistan and Iraq challenged common perceptions that successful military campaign ends with a conventionally designed "cold war era" measurement of success.<sup>5</sup> Hence, it became clear that in order to be successful, military forces must coordinate other instruments of power (i.e. diplomacy, economics and information). This, nevertheless, requires new skills from the military forces.

<sup>1</sup> Audrey Cronin K., "Cyber-Mobilization: The New Levée en Masse", *Parameters, Summer* (2006): 77.

<sup>2</sup> See more on the idea concerning the recruitment of Mujahidins in Afghanistan in: Kinsella Warren, *Unholy Alliances*, (Lester Publishing, 1992).

<sup>3</sup> Nowrot Karste and Schaback W. Emily, "The Use of Force to Restore Democracy: International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone", *American University International Law Review* Vol. 14, No. 2, (1998): 312-412.

<sup>4</sup> David Kilcullen, *Counterinsurgency*, (Oxford University Press, 2010): 193.

<sup>5</sup> E.g. to inhibit the enemy's capability to oppose by the destruction of the active component or by paralyzing its strategic reserve.

## 2. INTRODUCING DIPLOMACY TO “MARS”<sup>6</sup>

Lessons learned from more than a decade long military engagement attest that, although conventional warfare remains as important as ever, military personnel must be capable of implementing different skills in different environments. In this context, the famous Marine General Krulak argues that the military should be ready to operate in the three block warfare (to fight and win, to stabilize and gain trust and to build and enable local authorities).<sup>7</sup> Given the dynamics in the age of globalization and technological development, these new skills must be developed among planners and operators top-down from strategic to tactical level.

Social stability and moral acceptability, as we saw, are variables that must drive military operators on the ground to meet political end-states. This, however, is not easy to achieve. The complex post-conflict environment is a place where different actors struggle for different goals. Each one of them seeks to maximize its own survivability, existence and improve its position in the dynamic ecosystem. Tactical mistakes could easily cause strategic impacts. Accordingly, to meet political end-states, operators on the ground should be able to harmonize political guidance, different civil-actors' requirements, military capacities and the overall populace will. This is why junior and midlevel officers, among others, must consider diplomatic skills. Here we are not talking about conference type diplomacy, defense state to state diplomacy<sup>8</sup> or about military attachés' role.<sup>9</sup> We are talking about the ability to negotiate with tribal leaders; organize and conduct small and immediate projects; reconcile disputes among different stakeholders; restrain when under the military logic one should act; organize local elections; develop the know-how, enhance the system's economics continuity, etc.

To meet these requirements, the coalition forces in Iraq and Afghanistan and the NATO forces in Afghanistan soon adapted.<sup>10</sup> During the stabilization phase, if not earlier, they introduced the so-called Provincial Reconstruction Teams - PRT teams.<sup>11</sup> The PRT's role was to introduce post-conflict, reconstruction, security, and development activities in areas still too hostile for non-governmental organizations and United Nations relief agencies. More specifically, their role was to manage different projects designed to create enduring stability through security, host nations' stakeholders' (private and public) capacities and sustainable market that will open jobs and inhibit the recruitment mass for insurgents and spoilers.

<sup>6</sup> The term “Mars” is used in the metaphorical context to represent the ancient Roman god of war. See more in: Beard Mary, North J.A., and Price, S.R.F., *Religions of Rome: A History*, (Cambridge University Press, 1998): 47–48.

<sup>7</sup> Gen. Charles C. Krulak, “The Three Block War: Fighting in Urban Areas,” US Marine Corps Gen Charles C. Krulak's speech). Transcript. 15 December 1997 [online], (accessed 29 July 2013) <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-20267468/three-block-war-fighting.html>

<sup>8</sup> Mathis Gerald, “The Role of the Military Attaché in Diplomacy”, CAR IR 535, *Diplomacy & Statecraft*, Fall, (2012).

<sup>9</sup> More on the role of military attachés in: DiNicolo Gina, “Defense on the Diplomatic Front: Rooted in history - The modern military attaché - Security cooperation on the rise”, (2010), retrieved July 7, 2013, [http://www.moaa.org/Main\\_Menu/User\\_Group/Serving\\_in\\_Uniform/Military\\_Matters/2010\\_Military\\_Matters/Defense\\_on\\_the\\_Diplomatic\\_Front.html](http://www.moaa.org/Main_Menu/User_Group/Serving_in_Uniform/Military_Matters/2010_Military_Matters/Defense_on_the_Diplomatic_Front.html)

<sup>10</sup> McMaster H.R., “The Pipe Dream of Easy War”, NY Times, July 21, 2013, SR9.

<sup>11</sup> A combination of civil and military personnel, see more in: Bebbler J. Robert, “The Role of Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Counterinsurgency Operations: Khost Province, Afghanistan”, *Small Wars Journal*, 10 November (2008). Accessed August 08, 2013, <http://smallwarsjournal.com/blog/2008/11/the-role-of-provincial-reconst/>

Regardless of different opinions about their effectiveness, it is clear that these teams have mobilized much of the supporting countries corporations (troupe contributing countries) and have opened the door for a significant number of labor force that is engaged in the overall post-conflict efforts.<sup>12</sup> Nonetheless, what is significant is that only specific countries have developed institutional capacities for employing such teams based, as they called it, on the “whole of government” approach to nation building.

New organizations such as the US State Department's Office for Reconstruction and Stabilization (S/CRS), Canada's Stabilization and Reconstruction Task Force (START), and the U.K.'s Post Conflict Reconstruction Unit (PCRU) attempt to address the unique bureaucratic needs of planning for and operating in post-conflict environments.<sup>13</sup> These agencies' main goals are to coordinate business-friendly regimes in place through PRT (predominantly led by the military) and different private corporations' efforts in order to foster building capacities projects. These projects orchestrated through military operational designs<sup>14</sup> for post-conflict nation building should ensure logistical infrastructure of transportation, communications and energy transmission networks, develop know-how capacities, etc. In other words, in Afghanistan, for example, they need to set up the country for business. NATO, in these terms, has pledged the commitment to stay in Afghanistan until 2024. The US forces will stay to guard the US-Afghanistan Strategic Partnership and Canada is still negotiating its own strategic partnership with Afghanistan. These statistics sit well with Pritch's and Gindin's observation that US military interventions are usually associated with strengthening American primacy by expanding its institutions of global free trade, and other nations have imitated this.<sup>15</sup> In short, Western powers know how to benefit from their projects.

Given that Macedonia has long participated in the global war on terror and that NATO (where we still aim) has a long commitment in Afghanistan, one might ask how can Macedonia benefit from using the current developments, experience and dynamics in this area. Furthermore, this requirement stems from a numbers of issues that gravitate over Macedonia, such as weak economy, a hampered Euro-Atlantic association processes and the name issue - fragile social stability and security, etc. These factors urged Macedonia to employ all instruments of power in order to reduce these issues and improve its position.

<sup>12</sup>Ibid. See also: GAO, “Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan and Iraq”, GAO-08-905RSU Washington, D.C. Sept. 26, (2008).

<sup>13</sup>Skinner Michel, “The New Silk Road: Canada Joining the US in Exploiting Afghanistan Resources”, Canadian Center for Policy Alternatives, March 01, (2013). Accessed August 7, 2013. Available at: <http://www.policyalternatives.ca/publications/monitor/new-silk-road>

<sup>14</sup>The U.S. Department of Defense, *Joint Operational Planning*, Joint Publications (JP-05), August 11, (2011): Ch. IV-1.

<sup>15</sup>Gindin Sam and Panitch Leo, “The State and Making of Global Capitalism”, New Left Project, June 03, (2013). Accessed August 06, 2013. [http://www.newleftproject.org/index.php/site/article\\_comments/the\\_state\\_and\\_the\\_making\\_of\\_global\\_capitalism](http://www.newleftproject.org/index.php/site/article_comments/the_state_and_the_making_of_global_capitalism)

### 3. WHY DO WE NEED ALTERNATIVES?

Like the rest of the South East European countries, Macedonia is undergoing a process of healing from the rough transition. On the other hand, although not directly, the world economic crisis has stormed Macedonian business community, too. The name issue with the south neighbor is a clear example of how political issues can sometimes create absurd situations. Macedonia has fulfilled all NATO requirements and has become a leader in the region. Yet, due to the *de facto* Greek veto at the Bucharest NATO Summit only Albania and Croatia were granted membership and Macedonia has further been stopped in its efforts for joining the EU.

Euro-Atlantic integrations are crucial for political security and economic reasons. There is a general belief that NATO memberships is the key for Macedonian stability. Although the Ohrid Framework Agreement has so far proven a success, it would be naïve to neglect the centrifugal forces that are using a cheap political agenda to spur ethnic tensions. Social stability, on the other hand, has proven so far as a key supporter or driving force for overcoming political and ethnic tensions.<sup>16</sup>

The new NATO strategic concept seems to open the door for such efforts, too. The concept of cooperative security implies the potentials for addressing modern challenges, not just with allies, but also with partner nations.<sup>17</sup> Furthermore, from the analyses carried out thus far indicate that one of the key requirements for the post-conflict nation building success is a wider involvement of the civil sector.<sup>18</sup> Fresh ideas are also welcomed for future post ISAF NATO efforts.<sup>19</sup> Although we pledged promises about post ISAF engagement, nothing implies that we have considered civilian engagement.<sup>20</sup> Given all of the above, and especially the future role (supportive one) that the military should play in post ISAF engagement, I argue that we must consider paths to employ not just government officials, but also domestic private companies.

### 4. MACEDONIAN MILITARY DIPLOMACY AS A MEANS TO STRATEGIC ENDS

Successful military contribution should be the trump of a government's strategy to address some of the existing issues. Many have already declared that our best ambassadors for now are soldiers who committed their service for a greater good.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Chandan Sengupta, "Political and Social Stability, Paradoxes and Prospects", *Economic and Political Weekly*, Vol. 39, No. 48, (2004).

<sup>17</sup> NATO, "Active Engagement, Modern Defense Strategic", Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, November 19, (2010): 4. c.

<sup>18</sup> Lyon Rod, "Civil-Military Relations in an Age of Terrorism", Paper prepared for the Australian-American Fulbright Symposium, "Civil-Military Relations in an Age of Terror", held at the University of Queensland in Brisbane, July, (2004).

<sup>19</sup> See more in: Hadji-Janev Metodi, Djugomanov Ilija, Tasev Jordan, *Regional Post – ISAF engagement lessons learned and a legacy for A-5 countries future expeditionary missions*, NATO Public Diplomacy, (2013).

<sup>20</sup> Netpress, "Jaferi: Macedonia will continue with the Support to ISAF mission", Netpress, June 05, 2013. Accessed August 07, 2013, <http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=130284&kategorija=1>;

<sup>21</sup> See, for example, Government of The Republic of Macedonia, "Jaferi: The peacekeepers are our biggest ambassadors", July 23, 2013. Accessed August 7, 2013 from: <http://vlada.mk/node/6944>

Using the lessons learned from the far more experienced partners in Afghanistan, the Macedonian government should organize our participation in Afghanistan not just with military forces, but with the civilian sector as well. The military role in the future engagement would be limited to building capacities of the local Afghan security forces. Nevertheless, future development projects should be supported by the military, too. Political efforts to seek a place for private companies operating in our soldiers' area of responsibility are more than welcome. Given that the U.S., Australia, U.K., Canada and Germany have already orchestrated similar approaches, this opportunity remains open for the Macedonian government, too. Organizing future military deployment to be able to connect post-conflict development projects that will be supported by Macedonian private corporations should be the end-state of future engagement. Thus building on military diplomacy future projects will bring about a win-win-win scenario for the Macedonian side, short term and broader international efforts and, most importantly, for Afghanistan itself.

This indirect approach will create the right framework from which the Macedonian government will benefit by achieving change through market forces. Exporting an accountable labor force to meet developed objectives from military (diplomatic) involvement in Afghanistan will stimulate more jobs; it will give a chance for private corporate representation on the global market and will improve the government's image in the international arena. In return, corporations will improve or compensate the government for its efforts. Additionally, the government will reduce the chances of facing an awkward situation as in the 2006 execution of Macedonian workers in Afghanistan. Arguably, if the government had had direct information about the Macedonian labor's condition, it could have acted differently, since we also had forces on the ground.<sup>22</sup>

The international community will also benefit from such a contribution because it will expand the opportunities and the overall contribution to Afghanistan. Government efforts in providing corporate social responsibility could serve as a credential antidote to issues that challenge international legitimacy, too. Cultural obstacles and the ruined image of western efforts in that region of the world could be well compensated by the Macedonian involvement. Furthermore, this could be a leading example for other smaller contributors in post ISAF as well. In fact, new ways of collaborating between corporations, governments and civil society can create innovative mechanisms for governance.<sup>23</sup>

The end-state of this proposal's goal extends far beyond the direct effects of the biggest beneficiary, i.e. the Macedonian government and private corporations. Good performance will attract other international corporations to require security

<sup>22</sup> Hadji-Janev Metodi, "Changing the Image of Corporate Security in Macedonia: Could Macedonian Corporate Security Legacy Cope With The Global Market And Security Trends?" in *Corporate Security in a Dynamic Global Environment: Challenges and Risks*, ed. Caleta Denis, (Institute for Corporate Security Studies, Ljubljana, 2012): 237-248. Available at: <http://www.ics-institut.com/research/books/3>.

<sup>23</sup> Zadek Simon, *Third Generation Corporate Citizenship*, (London: The Foreign Policy Centre & Account-Ability, 2001). See also: Middttun Atle, "Policy making and the role of government: Realigning business, government and civil society, emerging embedded relational governance beyond the (neo) liberal and welfare state models", *Corporate Governance: International Journal of Business in Society*, (2005), Vol. 5, No.3: 159-174.

analyses, risk management and other security performance. This could not just improve the image, but will improve the profit of the company, too.<sup>24</sup> Ultimately, if this proposal turns into a success, it will attract other Macedonian corporation to start their own quest in conquering the global market in this manner.

## CONCLUSION

Globalization and technological developments have posed new rules for employing the military as an instrument of political power. To be successful, the military must consider the coordination with other instruments of political power such as diplomacy, information and economics. Military success does not end with military victory, but with creating sustainable and endurable peace. To achieve this, ground forces must be able to practice diplomatic skills if they are about to accomplish successful post-conflict projects. It is undoubted that credible civil components capable of implementing required strategies along with the military are needed. Recent practice has shown that only some Western countries understand the greater benefit of military engagement in a post-conflict environment.

Although Macedonia has gained more than a decade-long experience in post-conflict engagement, we still have not developed projects that will bring greater good to our nation. Building on our military participation worthy of respect, Macedonia must reconsider its military diplomacy and use it as a means to a strategic end, similarly as our Western partners do. Government private-sector partnership in future post-conflict deployments holds the potential to foster social stability, stimulate economy (domestically and in deployment area by creating more jobs and market expansions) and improve overall security. Ultimately, considering the hampered Euro-Atlantic integration and the whole list of benefits that we are still missing, it will definitely relax diplomatic pressure on the country's leadership regarding several issues, including the name issue as well.

## References:

- Albareda, Laura, Lozano, M. Joseph and Ysa, Tamyko. "Public policies on corporate social responsibility: The role of governments in Europe." *Journal of Business Ethics* (2007).
- Bebber, J. Robert. "The Role of Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Counterinsurgency Operations: Khost Province, Afghanistan". *Small Wars Journal*, 10 November (2008). Accessed August 08, 2013, <http://smallwarsjournal.com/blog/2008/11/the-role-of-provincial-reconst/>
- Beard, Mary, North J.A., and Price, S.R.F. *Religions of Rome: A History*. Cambridge University Press, 1998.
- Chandan, Sengupta. "Political and Social Stability, Paradoxes and Prospects". *Economic and Political Weekly*, Vol. 39, No. 48, (2004).

<sup>24</sup> Albareda, Laura, Lozano, M. Joseph and Ysa, Tamyko, "Public policies on corporate social responsibility: The role of governments in Europe, *Journal of Business Ethics*, (2007), 74:4, p. 391-407.

- Cronin, K. Audrey. "Cyber-Mobilization: The New Levée en Masse". *Parameters, Summer* (2006).
- DiNicolò, Gina. "Defense on the Diplomatic Front: Rooted in History - The Modern Military Attaché Security Cooperation on the Rise". (2010). Retrieved July 7, 2013, [http://www.moaa.org/Main\\_Menu/User\\_Group/Serving\\_in\\_Uniform/Military\\_Matters/2010\\_Military\\_Matters/Defense\\_on\\_the\\_Diplomatic\\_Front.html](http://www.moaa.org/Main_Menu/User_Group/Serving_in_Uniform/Military_Matters/2010_Military_Matters/Defense_on_the_Diplomatic_Front.html)
- GAO. "Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan and Iraq". GAO-08-905RSU Washington, D.C.: Sept. 26, (2008).
- Gindin, Sam and Panitch, Leo. "The State and Making of Global Capitalism". New Left Project, June 03, (2013). Accessed August 06, 2013, [http://www.newleftproject.org/index.php/site/article\\_comments/the\\_state\\_and\\_the\\_making\\_of\\_global\\_capitalism](http://www.newleftproject.org/index.php/site/article_comments/the_state_and_the_making_of_global_capitalism)
- Government of The Republic of Macedonia. "Jaferi: The peacekeepers are our biggest ambassadors", July 23, 2013. Accessed August 7, 2013 from: <http://vlada.mk/node/6944>
- Hadji-Janev, Metodi. "Changing the Image of Corporate Security in Macedonia: Could Macedonia Corporate Security Legacy Cope with Global Market and Security Trends" in *Corporate Security in Dynamic Global Environment: Challenges and Risks*, ed. Caleta Denis, (Institute for Corporate Security Studies, Ljubljana, 2012): 237-248. Available at: <http://www.ics-institut.com/research/books/3>
- Hadji-Janev, Metodi, Djugomanov, Ilija, Tasev, Jordan. *Regional Post – ISAF engagement lessons learned and a legacy for A-5 countries future expeditionary missions*. NATO Public Diplomacy, (2013).
- Kilcullen, David. *Counterinsurgency*. Oxford University Press, 2010.
- Kinsella, Warren. *Unholy Alliances*. Lester Publishing, 1992.
- Krulak, C. Charles. "The Three Block War: Fighting in Urban Areas". US Marine Corps Gen. Charles C. Krulak's speech (transcript). 15 December 1997 [online], (accessed 29 July 2013) <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-20267468/three-block-war-fighting.html>
- Lyon, Rod. "Civil-Military Relations in an Age of Terrorism". Paper prepared for the Australian-American Fulbright Symposium, 'Civil-Military Relations in an Age of Terror', held at the University of Queensland in Brisbane, July, (2004).
- Mathis, Gerald. "The Role of the Military Attaché in Diplomacy". CAR IR 535, *Diplomacy & Statecraft*, Fall, (2012).
- McMaster, H.R., "The Pipe Dream of Easy War", NY Times, July 21, 2013, SR9.
- Midttun, Atle. "Policy making and the role of government: Realigning business, government and civil society, emerging embedded relational governance beyond the (neo) liberal and welfare state models". *Corporate Governance: International Journal of Business in Society*, (2005).
- NATO. "Active Engagement, Modern Defense Strategic". Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, November 19, (2010).
- Netpress, "Jaferi: Macedonia will continue with the support to ISAF mission". Netpress, June 05, 2013. Accessed August 07, 2013, <http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=130284&kategorija=1>



Nowrot, Karste and Schabacker, W. Emily. "The Use of Force to Restore Democracy: International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone". *American University International Law Review* Vol. 14, No. 2, (1998).

Skinner, Michel. "The New Silk Road: Canada Joining the US in Exploiting Afghanistan Resources". Candian Center for Policy Alternatives, March 01, (2013). Accessed August 7, 2013. Available at: <http://www.policyalternatives.ca/publications/monitor/new-silk-road>

The U.S. Department of Defense. *Joint Operational Planning*. Joint Publications (JP-05), August 11, (2011).

Zadek, Simon. *Third Generation Corporate Citizenship*. London: The Foreign Policy Centre & Account-Ability, 2001.

Key words: *diplomacy, security, military, instruments of political power, economic benefits*

## РЕЗИМЕ

Динамиката во меѓународните односи по Студената војна јасно потврди дека врската меѓу дипломатијата и употребата на сила не треба да се гледа како две страни од призмата. Со цел да се отстранат безбедносните закани, по Студената војна победничките западни сили воведоа бран нови мисии со воени цели. Овие мисии недвосмислено ја наметнаа потребата за глобални промени во воената култура. Сега веќе е јасно дека за поефикасно да се пренесе политичкото водство во конкретни задачи, меѓу другото, државните службеници на секундарно ниво и помладите соработници треба да прикажат дипломатски вештини.

Република Македонија е активен партнер во војната против тероризмот уште од 2002. Во прилог на тоа, усогласувањето на Законот за одбрана во склад со евроатлантските аспирации не претставува само аргумент за посветеноста на македонската политичка елита кон овие вредности, туку и дополнителен аргумент кој оди во прилог на постојаните напори за активен придонес кон светскиот мир и стабилност.

Без оглед на сето тоа, и покрај успехот на нашите воени сили во неодамнешните мисии, може да се рече дека сè уште не сме ги искористиле сите можности за да се здобиеме со значителни општествени достигнувања на домашно ниво како што тоа го прават нашите западни сојузници. Оттука, овој труд настојува да докаже дека Македонија треба да ја преиспита сопствената по малку 'рѓосана одбранбена и воена дипломатија, како и профитот од воените мисии.





Стручна статија  
УДК: 327.82/.83.071(497.7)

## ► АКТУАЛИЗИРАЊЕ НА ПОТРЕБАТА ОД ЈАВНА ДИПЛОМАТИЈА ВО ФУНКЦИЈА НА НАЦИОНАЛНО БРЕНДИРАЊЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА – ПРЕДИЗВИК НА МИНИСТЕРСТВОТО ЗА НАДВОРЕШНИ РАБОТИ НА РМ

—  
автор: Тања Каракамишева-Јовановска

### **ШТО Е ЈАВНА ДИПЛОМАТИЈА? СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКИ СО ДРУГИ КОНЦЕПТИ...**

Историски погледнато, јавната дипломатија претставува форма на контакт меѓу владата на една земја и граѓаните на друга земја. Во поново време, теоретичарите сè погласно зборуваат за концептот на новата јавна дипломатија, кој е сличен со погоре дефинираниот, но во себе содржи уште неколку клучни аспекти: 1. Меѓународните актери сè повеќе имаат нетрадиционален карактер, а невладините организации клучна позиција во практикувањето на јавната дипломатија; 2. Механизмите што овие нови актери ги употребуваат во процесот на комуникација со светската јавност отидоа чекор понапред согласно со напредокот на глобалните техничко-технолошки достигнувања (особено напредокот во сферата на дигитализацијата); 3. Новите технологии ги поместија некогашните ригидни линии меѓу домашните и меѓународните сфери на комуникација; 4. Наместо

старите концепти на пропаганда, новата јавна дипломатија засилено ги става во употреба новите концепти на националното брендирање, од една, и концептот на сè пософистицираната мрежна комуникација на глобално ниво, на друга страна; 5. Новата терминологија на јавната дипломатија, како јазик на престиж и меѓународен углед, го отвора патот на негување разговори со примена на т.н. „мека моќ“ и со јакнење на концептот на „национално брендирање“ и 6. Основната задача на новата јавна дипломатија се карактеризира со терминот „градење на односи“.<sup>1</sup>

Може да се констатира дека јавната дипломатија е активност фокусирана на креирање позитивна перцепција за државата, нејзините вредности и практики со кои таа се претставува пред меѓународната јавност. Станува збор за модерна алатка со која се надополнува содржината на класичната дипломатија и нејзините елементи. Таа е спротивност не само на тајната, туку и на приватната дипломатија. Јавната дипломатија се разликува од *дипломатијата на јавноста (diplomacy of public)*, која се смета за алатка на граѓаните и на невладиниот сектор. Ако јавната дипломатија е *conditio sine qua non* на модерните министерски контакти ориентирани кон граѓаните и на граѓаните кон политичарите, и тоа како дома, така и надвор, тогаш јавната дипломатија треба да се смести помеѓу класичниот концепт на надворешна служба (надворешна политика организирана преку принципот на субординација) и концептот на граѓанските и невладините активности (принцип на координација). Оттука, интеграцијата (еднаквоста и заемното надополнување) се смета дека е најдобриот модалитет за коегзистенција меѓу јавната дипломатија и дипломатијата на јавноста, наместо нивното заемно фузирање или одделување.

Со други зборови, јавната дипломатија е „двонасочна улица“ во која заедно функционираат владите и нивните граѓани во рамките на меѓународната заедница, во интерес на решавање на значајните внатрешни и надворешни проблеми. Јавната дипломатија е специфична форма на дипломатија која во минатото честопати била поврзувана со поимот „пропаганда“ и со поимот „јавни односи“. Во конвенционална смисла, пропагандата е систематско пропагирање на одредена доктрина или информација во која се изразуваат ставовите и интересите на оние кои нив ги пропагираат. Најчесто, пропагандата се сфаќа како концепт со високо негативна конотација кој е најтесно поврзан со лошите сеќавања за нацистичките и комунистичките политики, со тактиките на Студената војна и со психолошките операции на постстудените воени конфликти.

Пропагандата се дефинира и како етички неутрална политичка активност со широк спектар, која треба да се оддели од информацијата и од образованието. Она што ја одделува пропагандата од овие две сфери е што таа се обидува да им наложи на луѓето како и што да мислат. За разлика од пропагандата,

<sup>1</sup> Види поопширно во: Nicholas J. Cull (2009), "Public Diplomacy: Lessons from the Past", CPD Perspectives on Public Diplomacy, USC Center on Public Diplomacy at the Annenberg School, (стр. 12-13). <http://www.uscpublicdiplomacy.org>.

образованието го проширува видокругот на луѓето, го отвора умот и остава простор за индивидуална мисла. Значи, разликата меѓу овие два концепта е во нивната цел. Од друга страна, разликата меѓу пропагандата и јавната дипломатија лежи во начинот на кој се одвива комуникацијата. Модерната јавна дипломатија е „двонасочна улица“, иако дипломатот кој ја практикува секогаш води сметка првенствено за интересите на земјата од каде доаѓа и за целите на нејзината надворешна политика. Јавната дипломатија има сличности со пропагандата во обидот да ги разубедува луѓето што да мислат, но во суштина постои голема разлика меѓу нив, бидејќи јавната дипломатија ги слуша луѓето што имаат и што сакаат да кажат.

Кога станува збор за разликата меѓу јавната дипломатија и националното (ре) брендирање, треба да се каже дека практиката на брендирањето на нацијата вклучува многу посилен и покоординиран напор од јавната дипломатија. Додека јавната дипломатија се иницира и води од практичари на терен, брендирањето значи мобилизирање на сите расположливи национални сили кои можат да придонесат за промовирање на државниот углед надвор. Парадоксално, но вистинито, националното брендирање и јавната дипломатија се сметаат за две сестри кои живеат под иста кожа, што докажува зошто министрите за надворешни работи на државите изразуваат голем интерес за брендирањето.<sup>2</sup>

Според *Mark Leonard*, „јавната дипломатија е градење односи: разбирање на потребите на граѓаните и на културите на другите земји, комуникација со нив, пронаоѓање сфери каде што земјите можат да најдат заеднички интереси...“<sup>3</sup> Според неговото размислување, активностите на јавната дипломатија треба да имаат неколку значајни ефекти: 1. да ја зголемат информираноста на граѓаните на една земја со квалитетите кои ги поседува друга земја; 2. да ја зголемат позитивната перцепција на граѓаните на една земја за друга земја; 3. граѓаните на една земја да бидат активно вклучени во образовната и научната соработка со друга земја, да изградат позитивна слика за нејзината туристичка понуда, за понудата во сферата на трговијата, културата и слично; 4. вклучување на домашните компании во инвестициските трендови на друга земја, итн. За постигнување на овие цели, неопходно е да се сфати дека јавната дипломатија на една земја не е само еднонасочен проток на информации кои влијаат на нејзиниот јавен интерес и углед во странство, туку успехот за позитивната перцепција на вредностите и идеите на една земја надвор е во директна

<sup>2</sup> Види подетално за ова во трудот на: *Gyorgy Szondi (2008), "Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences", Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", ISSN 1569-2981*. Додека терминот јавна дипломатија е американски концепт, националното брендирање како термин има многу повеќе европски корени, со јасна британска доминација. Симон Анхолт и Вали Олинс (*Simon Anholt & Wally Olin*) се двајцата „гуруа“ и силни поддржувачи на националното брендирање, кои во најголем дел извршија влијание врз неговото концептирање и практикување. Британскиот маркетинг и агенциите за брендирање се основните обезбедувачи на услугите за националното брендирање на државите и на нивните влади. Британското „know-how“ во националното брендирање е присутно во политиките на неколку источноевропски земји, како што се: Естонија, Полска, Латвија, Хрватска, Бугарија итн.

<sup>3</sup> Види: *Leonard, M. Stead, C., Smewing, C. (2002), Public Diplomacy. London: The Foreign Policy Centre, (стр.8)*.

зависност од сфаќањето на тие идеи, култура и традиција во земјата каде што дејствуваат механизмите на јавната дипломатија.<sup>4</sup>

## 2. ЈАВНАТА ДИПЛОМАТИЈА ВО СВЕТОТ – КОМПАРАТИВНИ ИСКУСТВА

Во Обединетото Кралство и во САД<sup>5</sup> се користи терминот јавна дипломатија и стратешко комуницирање, во Франција се користи терминот политика на влијание, во СР Германија – политика на позиционирање итн. Во 2009 година беше прифатен терминот јавна дипломатија и стратешка комуникација како трет столб на дипломатијата на трите најдобро рангирани земји-членки на ЕУ.<sup>6</sup>

Јавната дипломатија во Обединетото Кралство има исклучително значајна улога за земјата и таа се јавува како столб на британската дипломатија со цел за поддршка на британската надворешна политика во светот. Во 1990 година, Британскиот центар за надворешна политика ја истакна потребата британската Влада да направи поголем напор во комуникација со јавноста. Владата на Блер ја препозна потребата да го реобнови постколонијалниот национален идентитет на Обединетото Кралство со цел за промена на имиџот и на угледот на земјата надвор. Сè додека не започна процесот на ребрендирање на Обединетото Кралство, таа беше сметана за прилично ретроградна, старомодна, конзервативна, традиционална, бела, расистичка и империјалистичка земја. Владата на Блер силно веруваше дека промената во перцепцијата и ребрендирањето на земјата е неопходно ако Британија има желба да остане влијателен играч во светската надворешна политика.

Од друга страна, Франција отиде во насока на сопствена промоција како бизнис-пријателска земја. Интересно е да се напомене дека оваа земја има екстремно раширена дипломатска мрежа и силни културни релации и односи со меѓународната јавност. Според истражувања на *Joseph Nye*, направени во 2004 година, Франција има најголема *per capita* потрошувачка во светот за развој и одржување на меѓународните културни односи. Франција игра значајна улога и во Европа за засилување на меѓународната културна размена и соработка. Со своите амбасади, конзулати и дипломатски претставници низ светот, повеќе од 650 на број, со 166 активни институти и културни центри, оваа земја е вистински лидер во процесот на јакнење на јавната дипломатија.

Сè до нејзиното обединување, СР Германија ја редуцираше јавната дипломатија на културна, останувајќи прилично внимателна во сферата на надворешната политика. Имено, јавната дипломатија во Германија е така искреирана, да

<sup>4</sup> Поопширно во: *Jana Peterková, University of Economics, Prague, Czech Strategy in Public Diplomacy, Paper presented to the ISA Annual Conference, San Francisco, 26-28.3.2008*, [http://citation.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/2/5/1/8/3/pages251838/p251838-1.php](http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/1/8/3/pages251838/p251838-1.php).

<sup>5</sup> Види: *U.S. National Strategy for Public Diplomacy and Strategic Communication, Strategic Communication and Public Diplomacy, Policy Coordinating Committee (PCC)*, [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/state/natstrat\\_strat\\_comm.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/state/natstrat_strat_comm.pdf).

<sup>6</sup> Интересно е да се потенцира фактот што и ЕУ има изградено стратегија за јавна дипломатија. За неа подетално во: *"History of Europe and the European Union", AMO Publication, 2005*, како и на: [http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/communication/pdf/sec\\_737\\_2000\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/communication/pdf/sec_737_2000_en.pdf).

содржи бројни институции кои, иако се финансирани од државата, во голем степен се независни од неа. Германското Министерство за надворешни работи постојано го потенцира значењето што јавната дипломатија го има во различните сфери на политиката, културата, медиумите, економијата и слично. Меѓу најпознатите и најреномираните организации кои ја негуваат јавната дипломатија во Германија е Институтот Гете, кој организира и промовира културни програми и програми за познавање на германскиот јазик во повеќе од 120 центри низ светот. Исто така, вредни за споменување се и центрите за промоција на образованието на германски јазик, размена на студенти и размена на академски кадар, како што се: Службата за германска академска размена, Фондацијата Александар Фон Хумболт, Службата за образовна размена, Централната служба за образование и истражување, итн.

Со силна поддршка од ЕУ, Полска разви препознатлива мрежа на јавна дипломатија. Меѓународната културна промоција на оваа земја е особено напредната благодарение на помошта од програмите на Унијата. Една од тие програми е секако „Година на Полска“, која успешно се има организирано во многу европски држави, како и бројни фестивали организирани заради промоција на полската култура во Русија, Литванија, Франција и слично. Полските културни институти доминантно се лоцирани во главните европски градови, но и во Москва и во Њу Јорк. Исто така, многу полски амбасади имаат посебни културни оддели кои ја јакнат јавната дипломатија на оваа земја.

Во Португалија постојат два главни института за јавна дипломатија: Институт Камоес (Instituto Camoes), кој всушност, претставува агенција за меѓународни културни релации, и RTPi, меѓународна радиотелевизиска мрежа. Првиот институт, кој е директно финансиран од Министерството за надворешни работи на оваа земја, има за цел промоција на португалскиот јазик и култура во светот, а, исто така, дел од неговите финансиски средства се наменети за стипендирање странски студенти. Португалија има голема дијаспора, како и силни врски со земјите кои се нејзини поранешни колонии, како што се на пример, Ангола, Источен Тимор, Мозамбик, каде што португалската Влада насочува поголем дел од средствата за јавната дипломатија заради зачувување на португалскиот јазик и култура.

Со цел за зголемување на значењето на улогата на јавната дипломатија, во Словачка во 2008 година се воспостави посебен Департман за јавна дипломатија во рамките на словачкото Министерство за надворешни работи, кое има за задача да ги развива трите клучни аспекти од својата област:

1. Новиот концепт на јавната дипломатија во рамките на Министерството,
2. Активностите кои се дел од јавната дипломатија на Министерството во странство, и
3. Социјалните актери вклучени во јавната дипломатија на Министерството.

Јавната дипломатија во рамките на словачкото Министерство за надворешни работи е долгорочен процес на комуникација меѓу внатрешната и надворешната заедница, која има за цел подобрување на кредибилитетот на Словачка и објаснување на целите на словачката надворешна политика.

### 3. ЈАВНАТА ДИПЛОМАТИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Во споредба со другите земји, Република Македонија е сè уште на самиот почеток во процесот на дефинирање национална стратегија за јавна дипломатија. Одредени преземени активности на полето на туристичкото, економското и културното претставување на земјата во странство се сè уште недоволни за да констатираме дека Република Македонија има координирана и целосно организирана јавна дипломатија по теркот на земјите набројани во компаративниот приказ. Во услови на брза комуникација, сеопшт динамичен развој и постоење на различни центри на моќ, потребата од континуирано, организирано, унифицирано и целно самопрофилирање на Република Македонија во меѓународната заедница и пред светската јавност се подигнува највисоко на скалилото на националните приоритети. Оттука, носењето унифициран стратешки документ за јавната дипломатија на РМ треба да биде во функција на интегрирање на инструментите и на алатките за промоција на земјата на едно место, а со цел за поголема кохерентност во претставувањето на Република Македонија и трасирање на патот за засилено национално брендирање на земјата.

Засилениот процес на глобализација ја поттикнува потребата од брендирање на земјите во четири сфери, и тоа: во делот на јавната дипломатија, во делот на туризмот, извозот на домашните производи на странските пазари, како и во директните странски инвестиции, на единствен интегриран начин. Националното брендирање повеќе не е избор на земјата, туку неопходност. Тоа повеќе не се сфаќа како функција која треба да биде извршена единствено од страна на политичките структури на земјата, туку станува збор за интегративен и концентриран напор на сите граѓани. Ефикасното национално брендирање не само што служи за засилување на позитивните претстави за земјата, туку, исто така, служи за да се бори против негативните влијанија. Брендирањето е централна алатка во натпреварот на земјата со останатите, бидејќи лошата репутација на земјата или немањето никаква репутација сериозно влијае на можноста на земјата да се натпреварува. *Ефикасното брендирање дава значајна, натпреварувачка предност на земјата на светскиот пазар и отвора многу можности за неа.* Имиџот (претставата) е ментална слика за земјата, збир на верувања и импресии кои луѓето ги имаат за неа. Нашата претстава за некоја земја се формира уште во детството преку образовниот систем, преку медиумите, патувањата, производите, итн. Претставите за земјите не се статички феномен, туку долгорочен феномен, тежок за промена. Токму затоа, наместо да се обидуваме да го промениме имиџот на Република Македонија како балканска, постсоцијалистичка, транзициска, економски неразвиена, политички нестабилна земја и слично, можеби е подобро да се потрудиме да создадеме сосема нова позитивна слика за нашата земја. Таа мисија е полна со тешкотии и предизвици, но доколку знаеме како на правилен начин да ги искористиме предностите што ги нуди јавната дипломатија, мисијата може да



биде и прилично лесна работа. Сè зависи од посветеноста и од политичката волја на власта работите и активностите да се придвижат во позитивна насока.

### Библиографија:

Nicholas J. Cull (2009), "Public Diplomacy: Lessons from the Past", CPD Perspectives on Public Diplomacy, USC Center on Public Diplomacy at the Annenberg School, <http://www.uscpublicdiplomacy.org>;

Jan Melissen (2005), *The New Public Diplomacy-Soft Power in International Relations*, Palgrave MacMillan;

Gyorgy Szondi (2008), "Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences", Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", ISSN 1569-2981;

Philip Fiske de Gouveia, Hester Plumridge (2005), *European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy*, The Foreign Policy Centre;

Leonard, M. Stead, C., Smewing, C. (2002), *Public Diplomacy*. London: The Foreign Policy Centre;

Jana Peterková, University of Economics, Prague, Czech Strategy in Public Diplomacy, Paper presented to the ISA Annual Conference, San Francisco, 26-28.3.2008, [http://citation.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/2/5/1/8/3/pages251838/p251838-1.php](http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/1/8/3/pages251838/p251838-1.php).

U.S. National Strategy for Public Diplomacy and Strategic Communication, Strategic Communication and Public Diplomacy, Policy Coordinating Committee (PCC), [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/state/natstrat\\_strat\\_comm.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/state/natstrat_strat_comm.pdf);

"History of Europe and the European Union", AMO Publication, 2005;

[http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/communication/pdf/sec\\_737\\_2000\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/communication/pdf/sec_737_2000_en.pdf).

Peter Vršanský, "Public Diplomacy and Pre-Accession Experiences of the Slovak Republic",

Jasna Jelisić, "Developing Public Diplomacy for Supporting EU Accession: Lessons to Be Learned at the Western Balkans", Diplomatic Academy Proceedings, 13 CEI Dubrovnik Diplomatic Forum, Strategic Public Diplomacy, in cooperation with the US Embassy in Zagreb, Dubrovnik, Croatia, 2010

[http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/120228\\_diplomatska\\_izdavastvo\\_vol9.pdf](http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/120228_diplomatska_izdavastvo_vol9.pdf).

<http://www.mfa.gov.mk/?q=node/244>.

### ABSTRACT

Public diplomacy, lately often referred to as new public diplomacy, is most often analyzed by the experts as an old wine in a new bottle. There is no internationally accepted definition of public diplomacy. However, all definitions include the following aspects: public diplomacy as a strategic activity of each country or public diplomacy in terms of the support of foreign policy goals of countries and international organizations by leaving the traditional zone of diplomatic work and entering two-way communication and direct engagement not only with foreign governments, but also with other foreign audiences and via nongovernmental

partners. The goals of public diplomacy should not be confused with the goals of international lobbying. Also, there is a significant difference between public diplomacy, propaganda and national branding or foreign cultural relations. Although similar to public diplomacy, propaganda and national branding are also instruments for the exchange of foreign policy information and ideas; still, these two tools are not part of the concept of diplomacy, nor are they viewed as foreign policy communication mechanisms in the function of changes in modern diplomacy. The Republic of Macedonia has a need of implementing a public diplomacy strategy that will pave the path to its national branding in circumstances when its national brand is continuously undermined both from outside and from within.

*Key words: public diplomacy, national branding, foreign policy, strategy, Ministry of Foreign Affairs*



## ► **DIplomacy IN THE NEW AGE: AMBASSADORS AS CEOs**

Professional article  
UDC: 341.7.071.2:004

—  
author: Darko Angelov

Having had the privilege of being Macedonia's ambassador to Hungary for almost three and a half years, I will share my modest observations on the state of play of contemporary diplomacy and on the manifold challenges faced by resident diplomatic outposts. The internet era, the frequent meetings of senior government officials at regional, continental and global summits, and the economic crisis of recent years, have all made their impact on diplomacy, its practices and role as we knew it until the mid-1990s. All of these factors had their own impact on the ever more acute need for reinventing diplomacy and adapting it to the new realities. In this observation I will argue that diplomacy played at the level of resident diplomatic outposts, i.e. embassies, consulates and missions, is being necessitated to rapidly transform into a multifaceted, multilevel, cross-sectoral operation.

The modern diplomat, pressured by the main factors I mentioned, needs to conduct his or hers business more like a businessperson, rather than by the ways of the diplomat of old times. The passive needs to become proactive as diplomats are much less needed for their classical role of gathering information and intelligence on political issues in the country or organization of formal accreditation; instead, they should use the position to approach various stakeholders, such as the representatives of other countries, organizations, companies, cultural establishments, etc. Thus my assertion is that diplomacy today and even more, tomorrow, will demand from its proponents that they forget about the distinction between bilateral and multilateral, economic or public diplomacy. Simply, all of these previously distinct aspects of diplomacy are now merged into the fluid, overlapping process of contemporary diplomacy during which diplomats, and especially ambassadors, have to behave more like CEOs in the corporate world, rather

than the diplomats of yesteryear. Unless diplomacy adapts to the dynamics and challenges of the new age, it risks becoming obsolete and the ongoing processes in many countries for closing down diplomatic posts might escalate into a permanent decline of resident diplomatic networks as we knew them.

2008 was not a happy year for many in the business sector, as have been all the years past since. The worldwide recession that started in 2008 is still ongoing and mostly felt in Europe, little less in the United States, but also still in some South American countries, although some had achieved continuous and considerable growth. Whilst most of the focus on analyzing the effects of the crisis has been on its economic and social impacts, there was little say on its effects on diplomacy, or at least on diplomacy as we knew it. The past ten and more years saw numerous thoughts laid on the influence of the digital era and the internet in particular on the conduct of diplomacy. Leading universities dedicate entire courses on diplomacy in the digital age and some even specialize on this. The influence of the internet age ranges from the obvious (the ease of communicating) to the notorious, such as information theft or leaks (Wikileaks and Snowden coming to mind). Whilst the digital age has had an imposing effect on the need for transformation of the way how diplomacy takes place, the most serious blow was arguably brought by the recent and ongoing economic crisis.

The digitalization of diplomacy coupled with the financial crisis brought about a tectonic shift in the organization of diplomatic networks and of the very manner foreign policy is implemented in all of its complexity. The narrow, let's say, classical understanding of foreign policy and diplomacy as the apparatus that delivers on its targets was primarily dealing with the political side of state to state relations. The globalization of the last two to three decades also meant a radical widening of the scope of foreign affairs and diplomacy with a dramatic increase of activities in the commercial, cultural and other fields of operation. Hence, the diplomat of today is challenged in three demanding ways. First, the digitalization threatens his/her role as the indispensable source and messenger of information; second, the financial crisis means reduction of budgets and personnel; third, the contemporary diplomat not only deals with classical diplomatic tasks related to politics and consular affairs, but increasingly that of representing commercial interests, cultural and public diplomacy.

Hence, the diplomat of today operates in a very different environment than that of his/her predecessors even only ten years ago. The digital era has transformed our age so much that most of the information that the governments in the capitals receive is readily available without consulting a diplomatic post abroad. One may say that this deems the residential posts obsolete. The first look indeed says so, however, it only strengthens the basic need for personal contacts and experiences that only a resident diplomat can provide. The pressure now on the diplomat is simply bigger to provide a unique angle, deep and quick enough to beat the news that the foreign capital may receive by regular means through open sources, i.e. the media. More open source information does not diminish the need for additional

information; on the contrary, a proactive diplomat ought to be quicker, deeper and wider in collecting and analyzing information than the media and this can be achieved through personal contacts only. So, the verdict on the first challenge to contemporary diplomacy is a clear one: resident diplomacy, if transformed and proactive, is not threatened by the digital age.

The real challenge to the operation of the resident diplomat, I would argue, is the one posed by the financial crisis. In the last several years, many countries, even those with well established diplomatic traditions, have been forced into serious cutbacks in their diplomatic networks. Some had to reduce expenditures by scaling down the number of diplomats, local administrative staff, or even close diplomatic missions altogether. European countries were those with the most severe cutbacks in the diplomatic network. Whilst cutting down on budgets and personnel is no easy solution, perhaps the hardest, and also a costly solution, is that of closing down diplomatic missions (embassies, consulates, etc.). The costs of closing a diplomatic mission count in both money and politics, as the host country where a diplomatic outpost is closed sees the decision as a lack of interest, even negligence by the sending country when it comes to its treatment of bilateral ties.

The challenge presented by the financial crisis complements the third one, that of the ever increasing pressure on the contemporary diplomat to multitask in every possible way. The diplomat of today not only has to master the latest in political developments in one's own country and that of his accreditation, as well that on the global stage and regional specifics; he/she also has to be a convincing proponent of the country's economic, cultural and virtually all interests in every possible field of operation of a government. Moreover, because of the financial and, consequent to that, personnel cuts in diplomatic outposts in other countries, the diplomat cannot afford missing opportunities for horizontal communication with diplomats from other countries accredited in the same host country. Primarily, here it means those diplomats from countries in which the sending government has no resident embassies and/ or the countries in question do not have an embassy in the sending country. Therefore, one has to keep up informing and being informed with regards to those 'third' countries and their diplomatic representatives as well.

Parallel to the expanding diplomatic work of ambassadors, they also increasingly have to deal with the tasks of day to day management of the embassies as the chief of mission, a function that larger diplomatic networks usually delegate to the deputy chief of mission.

Thus, the complex picture is somewhat completed; namely, that we have a most challenging environment for the modern diplomat, having to compete with the easily available information on the internet and all other various media, as well as to multitask with an ever expanding scope of diplomatic activity in non-traditional areas, and all of that under constrained budgets and personnel cuts.

Hence my earlier statement that the ambassador these days has to manage a multitude of tasks, similarly to that of a CEO at a business establishment. And

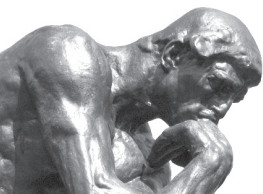
only if the ambassador of today operates as a business manager does will he/she be able to properly answer the call of duty for one's country and genuinely provide an added value to its foreign policy and for the fulfillment of the overall national interests. If this adaptation to the new circumstances does not take place, diplomacy in general risks being downsized for good and downgraded to a technical support administration for a country's foreign policy, and that would certainly not help the attainment of the foreign policy goals and the advocacy of the national interest.

**\*The opinions expressed are those of the author only and are not stated in any official capacity.**

## РЕЗИМЕ

Интернет-ерата, зачестените средби на високи државни претставници на регионални, континентални и глобални самити, како и економската криза од изминатите години, во голема мера влијаат на дипломатијата, на нејзините практики и улогата што ја имаше до средината на деведесеттите години. Самите овие фактори предизвикаа да се јави акутна потреба за редефинирање на дипломатијата и нејзино адаптирање на новата реалност. Дипломатијата која се води на ниво на официјални државни претставништва, т.е. амбасади, конзулати и мисии, е неопходно веднаш да се трансформира во повеќестрана, повеќеслојна и меѓусекторска операција. Дипломатијата денес, па дури и утре, ќе бара од своите застапници да ја забораваат разликата меѓу билатералната и мултилатералната, економската или јавната дипломатија. Едноставно, сите овие претходно издвоени аспекти на дипломатијата сега се влеваат во течниот, преклопувачки процес на современата дипломатија во која дипломатите, а особено амбасадорите, треба да се однесуваат повеќе како извршни директори на некоја корпорација, отколку како дипломатите во минатото. Доколку дипломатијата не се адаптира на динамиките и на предизвиците од новото доба, ризикува да стане надмината, а тековниот процес на затворање дипломатски претставништва во многу земји може да ескалира во постојано опаѓање на постојани дипломатски мрежи какви што ги познаваме.

Клучни зборови: *дипломатија, амбасади, амбасадори, надворешни работи.*



Стручна статија  
УДК: 341.781(4-12)

## ▶ ОПТИМИЗАЦИЈА НА МРЕЖАТА ОД ДИПЛОМАТСКО-КОНЗУЛАРНИ ПРЕТСТАВНИШТВА ВО ФУНКЦИЈА НА НАДВОРЕШНАТА ПОЛИТИКА – ПОУКИ ЗА МАКЕДОНИЈА

—  
автор: Мишо Докмановиќ

Едно од најзначајните прашања за секоја дипломатија во светот е како да се создаде мрежа на дипломатско-конзуларни претставништва која најдобро ќе ги постигне целите на нејзината надворешна политика. Голем број политички, економски, културни и други фактори влијаат на начинот на кој државите ги носат одлуките за ова прашање. Во тој контекст, државите постојано се изложени на предизвикот да ја оценат ефикасноста на сопствената мрежа од аспект на бројот на претставништва и вработени, географската позиционираност и, како резултат на тоа, да извршат соодветна трансформација и приспособување кон актуелните услови на меѓународното опкружување. Притоа, треба да се потенцира дека ова прашање претставува предизвик како за новите држави, така и за веќе етаблирани дипломатии. Покрај тоа, ова прашање претставува уште поголем предизвик за малите држави кои најчесто имаат ограничени ресурси за сопствено претставување во странство. Имајќи го тоа предвид, овој труд ќе се фокусира на можностите за оптимизирање на мрежата од дипломатски претставништва.

Во таа насока, ќе биде анализиран пристапот на земјите од Југоисточна Европа во врска со ова прашање, а особено концептот на дипломатската мрежа, географската поставеност и главните предизвици со кои се соочуваат. Покрај тоа, ќе бидат презентирани и досегашните македонски искуства и трендови во оваа област. Од анализата ќе бидат изведени соодветни заклучоци за подобрување на ефикасноста на дипломатската мрежа на Македонија.

Во Југоисточна Европа прашањето за оптимизација на мрежата од дипломатски претставништва е уште повеќе актуелно со оглед на фактот што во последните две декади настанаа неколку нови држави. Од тој аспект, ова истражување е уште поинтересно. Дополнителен мотив поради кој се решивме да го анализираме ова прашање претставуваа актуелните трендови во поголем број земји за намалување на бројот на дипломатско-конзуларни претставништва (ДКП), како и отсуството на јавен дискурс за ова прашање во регионот.

Намалувањето на бројот на дипломатско-конзуларни претставништва како резултат на буџетските ограничувања, како и на преоценувањето на приоритетите, се наметна како еден доминантен тренд во надворешната политика во последната декада. Во таа насока, на пример, Колумбија во последната декада затвори 16 од вкупно 60 дипломатски мисии. Со сличен предизвик се соочија и земји како Нов Зеланд, Сингапур и Велика Британија.<sup>1</sup>

Паралелно со тоа, треба да се нагласи дека и земјите-членки на Европската Унија (ЕУ) не претставуваа исклучок од овој тренд. Во таа насока, на пример, Шведска во 2010 година затвори пет амбасади, вклучувајќи ја и амбасадата во Белгија која оттогаш ја покрива преку нерезидентен амбасадор.<sup>2</sup> Слично, Словенија во 2012 година затвори 4 амбасади во земји-членки на Унијата. Се чини дека овие промени особено дојдоа до израз по економската криза која ја зафати глобалната економија во 2008 година. Како резултат на кризата, државните буџети за надворешна политика беа намалени во голем број држави во светот.<sup>3</sup>

Сепак, рационализацијата на дипломатска мрежа во определени земји започна да се спроведува пред почетокот на економската криза. Релевантен пример за овој пристап претставува Велика Британија, која во периодот 2005-2006 година затвори дури осум амбасади.

<sup>1</sup> K. Rana, MFA Reform – Global Trends. In: Rana, K, Kurbalija, J., (eds.) (2007). *Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimizing Value*. Diplo Foundation, Malta, pp. 30-31.

<sup>2</sup> Merco Press Agency. Sweden to Close Embassy in Argentina because of Budget Constraints. Available at <http://en.mercopress.com/2010/12/23/sweden-to-close-embassy-in-argentina-because-of-budget-constraints>. [Accessed on 12 August 2013].

<sup>3</sup> На овој тренд му претходеше краток период на пролиферација на бројот на дипломатски претставништва во рамките на ЕУ, кој произлезе од проширувањето на Унијата во 2004 година, што резултираше во отворање на резидентни амбасади во главните градови на новите држави-членки. Повеќе: Batora, J., Intra – EU Diplomacy: A Conceptual Change. In: Rana, K, Kurbalija, J., (eds.) (2007). *Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimizing Value*. Diplo Foundation, Malta, pp. 84-87.



Имајќи ги предвид овие глобални трендови, особено од аспект на намалување на државниот буџет за водење на надворешните работи, може да се заклучи дека со слични предизвици се соочи и Македонија во изминатиот период.

Што се однесува до финансиските услови за водење на македонската дипломатија, во 2012 година, буџетот на Министерството за надворешни работи беше намален за речиси 3,4 милиони евра, од кои 2 милиони евра се однесуваа на дипломатско-конзуларните претставништва. Дополнително, треба да се потенцира дека буџетот на Министерството во периодот од 2010 до 2012 година беше намален за речиси 50%, и тоа од 35 милиони евра во 2010 година на 17,7 милиони во 2012 година.

И покрај драматичното намалување на буџетот, не дојде до намалување на бројот на ДКП на земјата. Напротив, во 2010 година беше донесена одлука за отворање на македонска амбасада во Естонија, а во 2011 година беше отворена амбасада во Норвешка. Покрај тоа, за 2013 година беше најавено отворање на македонска амбасада во Токио. Оваа тенденција нè води кон заклучокот дека актуелните ДКП функционираат со намален буџет и најверојатно со намален број вработени дипломати.

Во рамките на подготовката на оваа статија беше спроведено истражување за бројот, географската позиционираност и локациите на дипломатско-конзуларните претставништва на 10 земји од регионот на Југоисточна Европа. Во таа насока, беа опфатени амбасадите, конзулатите и дипломатските мисии на релевантните држави, како и нивната географска застапеност на петте континенти. Истражувањето беше во функција за утврдување на главните карактеристики на мрежата од дипломатско-конзуларните претставништва на земјите од регионот. Дополнително, беше направена корелација на бројот на ДКП со бројот на население на односните држави.

Конечно, предмет на наш интерес беше и утврдувањето на главните фактори кои влијаат на земјите при создавањето, развојот и одржувањето на дипломатската мрежа, а особено во случајот на Македонија. Во тој правец, особено е релевантно спроведеното истражување на Иванов и Вебстер, кое е фокусирано на пристапот на Бугарија и Романија на ова прашање. Во својот труд, Иванов и Вебстер ја анализираат различната логика при определувањето на земјите во кои овие две земји имаат резидентни амбасади. Во таа насока, овие автори укажуваат дека Романија ја поставила својата дипломатска мрежа за да ја унапреди комуникацијата со земјите на ЕУ. За разлика од тоа, Бугарија својата дипломатска мрежа ја темели на следниве фактори: комунистичкото наследство, моќни држави и држави со православно население.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> C. Webster, S. Ivanov, "Placement of Romanian and Bulgarian embassies: EU aspirations and communist legacy" in *South-Eastern Europe Journal of Economics*, 1 (2007), pp.113-114.

**Табела 1 – Преглед на дипломатско-конзуларни претставништва на државите од Југоисточна Европа**

Преглед на дипломатско-конзуларни претставништва на државите од Југоисточна Европа <sup>5</sup>										
Држава	Население	Дипломатско-конзуларни претставништва							Вкупно	ДКП на 100.000 жители
		Амбасади					Конзулати	Дипломатски мисии		
		Европа	Азија, Австралија	Африка	Северна Америка	Јужна и Централна Америка				
Албанија	3.011.495	29	9	1	2	1	5	7	54	1,79
БиХ	3.875.723	25	15	2	2	0	6	6	56	1,44
Бугарија	6.981.642	35	25	6	3	3	16	7	95	1,36
Косово <sup>6</sup>	1.847.708	15	4	0	1	0	7	0	27	1,46
Македонија	2.087.171	29	7	1	2	0	8	8	55	2,64
Романија	21.790.479	35	33	13	3	8	44	11	147	0,67
Словенија	1.992.690	25	7	1	2	2	9	11	57	2,86
Србија	7.243.007	31	16	12	3	3	23	6	94	1,30
Хрватска	4.475.611	31	12	5	2	3	22	8	83	1,85
Црна Гора	653.474	17	4	0	1	0	3	7	32	4,90

Што се однесува до бројот на претставништва, од спроведеното истражување може да се заклучи дека најголем број ДКП во регионот имаат Романија (147), Бугарија (95) и Србија (94), а најмал Црна Гора (32) и Косово (27). Од друга страна, ако се спореди бројот на население со бројот на ДКП, во просек најголем број ДКП на 100.000 жители од земјите во регионот имаат Црна Гора (4,9), Словенија (2,86) и Македонија (2,64).

Од податоците достапни за мрежата на ДКП на Македонија, можат да се изведат повеќе заклучоци.

<sup>5</sup> Податоците за бројот и распространетоста на дипломатско-конзуларните претставништва на земјите од Југоисточна Европа се преземени од сајтовите на министерствата за надворешни работи.

<sup>6</sup> Оваа ознака не е во спротивност со позициите за статусот и е во согласност со Резолуцијата 1244 на Советот за безбедност на ОН и Мислењето на МСП за косовската декларација за независност.

Прво, со оглед на бројот на население, Македонија одржува релативно голема мрежа на ДКП. Во таа насока, државата во моментот има 55 ДКП и според бројот на претставништва е речиси изедначена со Албанија (54) и Босна и Херцеговина (56), држави кои имаат значително побројно население од Македонија.

Второ, од анализираната географска позиционираност на претставништвата и нивниот број спореден со големината на земјата и нејзиното население, се наметнува впечатокот дека дипломатската мрежа на Македонија кореспондира со мрежата на Словенија. Двете држави имаат речиси идентичен број претставништва, а со оглед на фактот што се слични по големина и број на население, имаат релативно сличен број на ДКП на 100 илјади жители.

Трето, во однос на бројот на македонски ДКП во регионот, може да се изведе заклучокот дека развојот на билатералната соработка со земјите во регионот претставува приоритет за македонската надворешна политика. Овој заклучок произлегува од фактот што земјата одржува ДКП во сите земји од регионот.

Четврто, Македонија има релативно висок број резидентни амбасади во европските земји – 29. Во тој правец, Македонија има поголем број амбасади во европските земји од Босна и Херцеговина (25), Косово (15), Словенија (25) и Црна Гора (17), а според бројот на амбасади во европските земји се приближува до Србија и Хрватска, кои имаат 31 амбасада. Од тоа може да се констатира дека односите со европските земји, односно Европската Унија, сè уште претставуваат приоритет за земјата. Оваа констатација произлегува од долгорочните аспирации на земјата за пристапување во Унијата и покрај тоа што сè уште ги нема започнато преговорите за членство.<sup>7</sup>

Петто, во рамките на истражувањето направивме споредба помеѓу бројот на амбасади на земјите од регионот во европски и неевропски земји.

Добиените податоци укажуваат дека Македонија релативно бавно ја развива мрежата на ДКП во земјите надвор од Европа. Тие покажуваат дека 74,35% од македонските резидентни амбасади се во европските земји. Според овој податок, Македонија е многу блиску до Косово (75%) и Црна Гора (77%).<sup>8</sup>

Во останатите земји во Југоисточна Европа, учеството на амбасадите во европските земји во вкупниот број амбасади е далеку помал: Романија (38%), Србија (47%), Бугарија (48%), Хрватска (49%), Босна и Херцеговина (56%) итн. Според тоа, може да се заклучат две работи. Прво, Македонија очигледно не го следи воочливиот регионален тренд на одржување баланс помеѓу бројот на амбасади во европски и неевропски земји. Второ, од политички, но уште поважно од економски интерес, земјите од регионот се насочуваат кон азискиот регион и определени земји во Јужна Америка. Овој пристап јасно се манифестира во донесувањето одлуки со кои земјите во регионот отвораат и/или одржуваат резидентни амбасади.

<sup>7</sup> Македонија се стекна со кандидатски статус за членство во ЕУ во декември 2005 година.

<sup>8</sup> Црна Гора се стекна со независност во 2006 година, а Косово во 2008 година.

Конечно, имајќи ги предвид овие податоци, може да се заклучи дека македонскиот пристап во однос на соодносот на резидентни амбасади во европски и неевропски земји не кореспондира со нагласениот приоритет на Владата за привлекување странски инвеститори. Во тој правец, може да се заклучи дека дипломатска мрежа, се чини, не го следи нагласениот национален интерес – развојот на економската дипломатија и привлекувањето странски инвестиции.

Врз основа на утврдените заклучоци, може да се формулираат следниве препораки за оптимизација на мрежата на ДКП на Македонија:

- Треба да се отвори поширока расправа за преоценување на сегашната мрежа од претставништва во која би биле вклучени сите носители на интереси во надворешната политика на земјата;
- Да се разгледа можноста за намалување на бројот на амбасади во европските земји;
- Да се воспостават регионални центри за претставување, односно да се воспостават резидентни амбасади кои покриваат повеќе земји во еден регион;
- Имајќи ги предвид економските приоритети на Владата, се наметнува потребата од отворање дополнителни дипломатски претставништва во водечките економии во Азија и Јужна Америка;
- Да се воспостави практика за именување нерезидентни амбасадори кои ќе покриваат повеќе земји од Скопје;
- Министерството за надворешни работи да обезбеди соодветни финансиски ресурси и соодветен број дипломати за непречено функционирање на претставништвата. ДКП не можат да бидат сведени на само еден или двајца вработени.

## ABSTRACT

The paper analyzes the opportunities and perspectives for the optimization of diplomatic networks. On the basis of the research regarding the number and locations of the diplomatic representation offices and missions of the South East European countries including Macedonia, the paper defines the main trends and factors that influence the development of the diplomatic network.

The author offers recommendations for a further optimization of the Macedonian diplomatic network for the purpose of accomplishing the country's foreign policy priorities.

Key words: *international relations, diplomacy, South East Europe, Macedonia, embassy, representation, network*



## ► МК - ДИПЛОМАТИЈА: ПОМЕЃУ ПРОФЕСИОНАЛИЗМОТ И ПОЛИТИКАТА

Стручна статија  
УДК: 341.71.082.3(497.7)

автори: Лазар Поп Иванов / Марија Мирчевска

Трудот пред Вас се фокусира на дебатата за методологијата на избор и регрутацијата на дипломатски претставници од рангот на амбасадори, што во суштина е судир помеѓу два концепта, и тоа: политичко наспроти професионално назначување. Трудот опфаќа преглед на развојот на критериумите за избор на амбасадори во македонските дипломатски претставништва. Се занимава и со утврдување на разликите во подготовноста на амбасадорите да ги извршуваат дипломатските цели во зависност од нивниот принцип на регрутација. Трудот ја проучува меѓународната практика за назначување амбасадори и презентира различни ставови на стручната и политичката јавност во врска со законските промени во соодносот на политичка, односно професионална застапеност во процесот на назначување амбасадори.

Целта на трудот е да покаже дека постапката што ја поминуваат дипломатите од кариера, со цел за стекнување на звањето амбасадор, ги зголемува шансите за професионално исполнување на целите на дипломатијата во надворешнополитичките односи.

### ЕВОЛУЦИЈА НА ЧЛЕНОТ 36

За првпат, по 16 години државност, во 2006 година Собранието на Република Македонија со 51 глас „за“ и 1 глас „воздржан“ го донесе првиот Закон за надворешни работи (ЗНР) во независна Македонија. Со носењето на овој Закон, престана да важи

Законот за вршење на надворешни работи од надлежност на сојузните органи на управата и сојузните организации.<sup>1</sup>

Од 2006 до денеска, областа што треба да ја уредува овој Закон предизвика низа дискусии, дебати и несогласувања во експертската јавност, за тоа како треба да се трасира македонската дипломатија. Првичниот текст на Законот досега е променет на неколку наврати, и тоа со две одлуки на Уставниот суд (едната од 7.11.2007 и едната од 8.10.2008 година), дополнително ЗНР на двапати беше променет со закони за изменување и дополнување на Законот за надворешни работи, и тоа во 2008 и во 2013 година.

Еден од членовите на овој Закон, кој е многу важен за наративот на овој труд, е членот 36, кој зборува за условите и за постапката за именување амбасадор. Во тој член, Законот од 2006 година покрај условите што кандидатот треба да ги исполни за да биде назначен за амбасадор, зборува и за минимумот од 2/3 од вкупниот број амбасадори што треба да се именуваат од составот на дипломатско-конзуларните службеници со највисоки дипломатски звања во Министерството.

ЗНР претрпува значителни промени во 2008 година, кога Законот се изменува и дополнува<sup>2</sup>. Повторно најголем интерес кај нас буди промената на членот 36, односно, специфично, намалувањето на утврдениот минимум (со Законот од 2006 година) за амбасадори кои треба да се именуваат од составот на дипломатско-конзуларните службеници (дипломати од кариера). Промените воедно го менуваат дотогашното искуство назначените амбасадори да бидат со највисоки дипломатски звања. Во промените, зборот највисоки е заменет со високи, со што се намалува рангот на оние што можат да бидат назначени како амбасадори.

ЗНР последните измени ги претрпува во февруари 2013 година и, иако измените не се конкретно врз членот 36, тие индиректно влијаат врз работата на амбасадорите на нашата држава и на начинот на нивната евалуација. Зоран Петров, заменик-министерот во МНР вели: „Клучна законска измена е изземањето на вработените во МНР од системот на државни службеници и воведувањето систем на кариера за дипломатите како најшироко меѓународно прифатен и практикуван принцип. Тоа воедно ќе овозможи регрутирање кадар кој ги има потребните квалификации и обезбедување предвидлив, непречен развој на дипломатската кариера, градење професионална дипломатија, подготвена да се справи со исклучително сложените политички предизвици со кои се соочува нашата земја денес, но и во иднина“.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Закон за вршење на наворешни работи од надлежност на сојузните органи на управата и сојузните организации од 1981, објавен во „Службен лист на СФРЈ“ број 56/81.

<sup>2</sup> Закон за изменување и дополнување на Законот за надворешни работи од 2008 г., објавен во Службен весник на РМ, бр. 107.

<sup>3</sup> „Измените на Законот за надворешни работи пред пратениците“, 24 Вести, јануари 22, 2013 <http://24vesti.mk/izmenite-na-zakonot-za-nadvoreshni-raboti-pred-pratenicite>

Овие промени беа анализирани и од страна на негативните ефекти што можат да ги предизвикаат. Оттаму, членови на дипломатскиот клуб велат: „Основниот критериум според кој ќе се оценуваат дипломатите во земјава, ќе бидат економските критериуми. Ваквата предлог-законска измена од Законот за надворешни работи е една од најспорните за поранешните и актуелните дипломати, членови на Дипломатскиот клуб, кои денес заедно со Правниот факултет организираа јавна расправа за новиот предлог за измени и дополнување на Законот за надворешни работи“.<sup>4</sup>

Дополнително, поранешни дипломати велат дека „оценувањето не е спорно, но зачудува намерата амбасадорот прво да се оценува според економската активност, па потоа според политичката активност и на крајот, за раководење со претставништвото“.<sup>5</sup>

### КОЈ МОЖЕ ДА СТАНЕ АМБАСАДОР ВО МАКЕДОНИЈА?

Во овој момент, од 47 шефови на дипломатско-конзуларни претставништва, 22 се од редот на дипломатско-конзуларните службеници во МНР. Доколку зборуваме само за амбасади, бројот на амбасадори кои доаѓаат од дипломатско-конзуларните службеници на МНР би бил 12, и тоа во амбасадите на Македонија во: Берлин, Вашингтон, Љубљана, Приштина, Прага, Рим, Сараево, Стокхолм, Талин, Тел Авив, Тирана, Хаг.<sup>6</sup>

Одлуката за промената на квотата од 2/3 на 1/4 професионални амбасадори во Министерството ја објаснуваат со дефицитот на професионален кадар во МНР, поточно, поради ангажманот на професионалните дипломати во дипломатско-конзуларните претставништва на земјава, „во МНР се чувствува кадровска празнина која останува по нивното заминување“.<sup>7</sup>

На линија на Министерството и нивната аргументација можеме да го споменеме поранешниот дипломат Ристо Никовски, кој ја потврдува идејата на Министерството. Имено, тој оценува дека „намалувањето на квотата на една четвртина, гледано долгорочно, е поволна промена, бидејќи моментално МНР нема што да понуди“.<sup>8</sup>

Од друга страна, оние што гледаат проблем во оваа промена, стојат на мислењето дека таа ќе донесе „партизација на дипломатијата“ и дека неминовно тоа ќе се рефлектира врз самата ефективност на дипломатите и врз работењето на самите амбасади.

<sup>4</sup> Габриела Делова „Со новиот закон дипломатијата се сведува на бркање инвеститори“, *Капитал*, ноември 14, 2012. [http://kapital.mk/MK/makedonija/89930/so\\_noviot\\_zakon\\_diplomatijata\\_se\\_sveduva\\_na\\_brkanje\\_investitori.aspx](http://kapital.mk/MK/makedonija/89930/so_noviot_zakon_diplomatijata_se_sveduva_na_brkanje_investitori.aspx)

<sup>5</sup> Жана П. Божиновска, „Политичко столче за секретарот во МНР“, *Дневник*, јули 20, 2012. <http://www.dnevnik.com.mk/default.asp?ItemID=CCEd26B3E7009642B69EB8474EA39A2B>

<sup>6</sup> МНР, Одговори добиени според Законот за пристап до информации од јавен карактер, август 14, 2013.

<sup>7</sup> Тамара Грнчаровска, „Шефот на дипломатијата ги проширува своите ингеренции“, *Утрински весник*, август 17, 2008. <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=083210E601AB7648A9CD7D110572C878>.

<sup>8</sup> „Време: 'Заслужните' ќе ги истиснат дипломатите“, *Нетпрес*, август 11, 2008. <http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=37062&kategorija=7>

Поранешната министерка за надворешни работи, Илинка Митрева, давајќи коментар за промените во Законот, вели: „Измените и дополнувањата на Законот што ги донесе ВМРО-ДПМНЕ јасно укажуваат на намерата да се саботира духот на Законот во делот на професионализацијата на дипломатијата и да се обезбеди законска подлога за создавање партиска дипломатска мрежа“.<sup>9</sup>

На поентата за можноста партиски кадри да бидат доминантни во изборот на амбасадори, коментира и професорот Јове Кекеновски: „Стравот дека МНР не располага со доволно професионалци, се покажа токму сега. Со новиот Закон имаме ситуација во која повторно ќе се регрутираат партиски кадри, односно оние кои ќе бидат „истакнати личности од областа на надворешните работи“<sup>10</sup>.

Професорот Димитар Мирчев, пак, со малку поинаков став, давајќи критика за промените на Законот, се осврнува и на дотогашната практика за назначување „политички дипломати“. Тој вели: „Не сум среќен со формулацијата на измените во Законот. Измените можат да водат до натамошна политизација на професионалната дипломатска струка и дејност. Но и досега, без оглед на постоењето на закон (од април 2006) или не, без разлика на пропорциите на дипломати/политички личности, во Законот, дипломатијата се политизираше.“<sup>11</sup>

И Виктор Габер, во „За македонската дипломатија“, ја поставува дилемата за методот на мобилизација на кадрите, за који тврди дека е генерално актуелно прашање во дипломатската теорија и практика: мобилизација на кадри „однадвор“ или професионалци „занаетчи“. Тој признава дека во периодот по осамостојувањето на РМ, затекнатите и новопријавените кадри нема да бидат доволни за да се обезбеди ефикасна поддршка за македонските ставови, интереси и права. Сепак, тој заклучува дека квалитетен дипломат се формира низ долгорочен процес на работа, перманентно образование, продлабочено следење на надворешно-политичката материја, со што ја фаворизира 2. опција наспроти „привремените“ прошетки на кадри од други струки во дипломатијата, кои се на штета на државата.<sup>12</sup>

## КАКВА Е КОМПАРАТИВНАТА ПРАКТИКА?

Кога зборуваме за соодносот на дипломати од кариера и политички дипломати, можеме да споменеме дека различни држави, различно го уредуваат ова прашање. Како за споредба: во Норвешка само три проценти се политички номинирани амбасадори. Во Словачка, членка на Европската Унија која според големината и бројот на дипломатски претставништва во странство е слична на

<sup>9</sup> Тамара Грнчаровска, „Шефот на дипломатијата ги проширува своите ингеренции“, *Утрински весник*, август 17, 2008. <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=083210E601AB7648A9CD7D110572C878>

<sup>10</sup> „Време: Заслужните“ ќе ги истиснат дипломатите“, *Нетпрес*, август 11, 2008. <http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=37062&kategorija=7>

<sup>11</sup> „Нова Македонија: Дипломатска равенка: најмалку 1/4 или најмногу 2/3?“, *Нетпрес*, септември 11, 2009. <http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=39421&kategorija=7>

<sup>12</sup> Виктор Габер, *За македонската дипломатија*, (Магор, 2002), стр. 77-78, 125.



Македонија, тој процент е 10.<sup>13</sup> Во Холандија, од 126 амбасадори, генерални конзули и постојани претставници, само две позиции се политички назначеници (поранешни политичари) со докажано искуство во свето поле на работа. Да потсетиме: во Македонија вкупната можност да се номинираат политички дипломати е  $\frac{3}{4}$ , што би значело дека максимумот на политички дипломати би можел да достигне 75% од вкупниот број дипломати.

Доколку, пак, ги погледнеме Соединетите Американски Држави (САД), таму односот меѓу политички назначените амбасадори во времето на претседателот Кенеди било 2 наспроти 1. Денеска, администрацијата на сегашниот претседател Обама се обидува да се врати на овој историски сооднос.

За професионалната дипломатија пишува и поранешниот дипломат г. Огнен Малески: „Важно е да се спомене дека тенденцијата за заокружување на процесот на комплетна професионализација на дипломатскиот сервис е на добар пат да се реализира и кај нашите соседи од поблиското и од поширокото опкружување (Бугарија, Хрватска, Словенија), што е одамна стандардна практика кај таканаречените стари европски демократии, а од пред десетина години и кај земјите од Централна Европа и од Балтикот“.<sup>14</sup>

На иста линија е и ставот на поранешната амбасадорка на Холандија во Македонија, Н.Е. Симоне Филипини, која смета дека „само професионалците се добри дипломати и оти тоа правило треба да го почитуваат уште повеќе малите земји, како што се нејзината земја и Македонија“.<sup>15</sup>

Дополнително, сегашната амбасадорка на Холандија во Македонија, Н.Е. Маријет Шурман вели: „Потребно е повеќе од талент и зборување на два или повеќе странски јазици за да бидете ефективен претставник на својата држава или на нејзините интереси. Потребно е долгогодишно искуство и градење мрежи. Имањето толку висок дел од политички назначени амбасадори изгледа како закана за континуитетот на професионалноста на службата“<sup>16</sup>

## ПРОФЕСИОНАЛНИ НАСПРОТИ ПОЛИТИЧКИ НАЗНАЧЕНИ ДИПЛОМАТИ

Според Кооп & Gillespie, припадниците на сервисот за надворешни работи себеси се перципираат како професионалци, но не во смисла дека се платени за тоа. Тие ја гледаат дипломатијата како професија, сет од вештини кои се совршуваат преку тренинг и учење на занаетот, каде што постојат критериуми за влез, напредок врз основа на заслуга и правила на однесување.

<sup>13</sup> „Амбасадори на политички мускули“, Диверзити медиа. <http://diversitymedia.mk/index.php/57>

<sup>14</sup> Огнен Малески, „Дипломатија без дипломати“, *Утрински весник*, ноември 16, 2012. <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=36034056590D034FBAC4B415ACBBFFB7>

<sup>15</sup> „Само професионалци се добри амбасадори: Интервју со Симоне Филипини“, *Утрински весник*, ноември 4, 2010 <http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=98B0715B73AA1A4795EBC4D2B857E8AD>

<sup>16</sup> Маријет Шурман, е-маил порака до авторите, август 19, 2013.

Според истите автори, професионалните дипломати се горди на своите вештини и кога надлежните лица именуваат кадри на политичка основа, дипломатите од кариера се чувствуваат загрижено и донекаде луто. Тие имаат тенденција да сметаат дека политички назначените, особено оние што не доаѓаат од академската заедница или јавниот сервис, се некомпетентни за позицијата, додека не се покаже спротивното.<sup>17</sup>

Во насока на професионална аргументација одат и размислувањата и цитатите што ќе ви ги презентираме подолу. Преку нив се обидуваме да го сумираме процесот на стекнување со високо дипломатско звање, со цел да се добие претстава за начинот на кој дипломатите се стекнуваат со вештини и познавања што ги прават поразлични од политички назначените кадри.

За извршување на задачите на дипломатските претставништва, коишто може да се категоризираат како задачи од политичка, економска, конзуларна природа, менаџмент и јавна дипломатија, потребен е кадар кој ќе може да одговори на предизвиците кои со себе ги носи секоја задача.

За исполнување на задачите, потребно е познавање на техники за преговарање, известување, анализа. Како лични вештини, од дипломатот се очекува да поседува прецизност, трпеливост, лојалност, разбирање и сл. Исто така, неопходно е активно да се следи надворешната државна политика, но и меѓународната заедница, нејзините интеракции, тенденции на развој.<sup>18</sup>

На овој начин се афирмира концептот унапредување на основа на заслуги, а не на основа на плен. „Системот на плен претставува техника на регрутирање што ја поврзува партијата на власт со административните службеници. Со победа на избори, победничката партија има право да им ги дели административните позиции на своите приврзаници“.<sup>19</sup> Ваквото традиционално сфаќање на системот на плен не е прифатливо во модерни услови“ затоа што повеќе не постои едноставност во извршувањето на административните дејности, за кои не е потребна претходна соодветна подготовка“.<sup>20</sup>

Базирање на системот за регрутација на основа на заслуги ќе ја стимулира професионалноста во кариерата, и мотивот за успех ќе биде поголем. Имајќи професионална дипломатија, се усвојува јасна методологија за унапредување и надградување на кадарот, со која шансите за успешно исполнување на целите на дипломатијата се поголеми ако се помине оваа постапка, отколку да се назначи некој без дипломатско искуство односно, некој што не учествува во систематската подготовка. Да се обидеме низ македонскиот пример да илустрираме што значи, во македонски контекст, професионална подготовка и филтрирање на системот на база на заслуга.

<sup>17</sup> Harry W. Kopp, Charles A. Gillespie, *Career diplomacy : life and work in the US foreign service*, (Georgetown University Press, 2011), 63.

<sup>18</sup> Данчо Марковски, *Дипломатија: организација и практика*, (Скопје, Кинематика, 2002), стр.57-67.

<sup>19</sup> Борче Давидовски, Ана Павлова Данева, *Јавна администрација*, (Скопје, 2008).

<sup>20</sup> Исто

## КРИТЕРИУМИ ЗА ИМЕНУВАЊЕ АМБАСАДОР

Законот за надворешни работи, во членот 36 ги регулира условите за именување лице-амбасадор, независно за која категорија се работи, односно дали кандидатот е од редот на дипломатско-конзуларните службеници или од оние што не спаѓаат во оваа категорија: да е државјанин само на РМ, да има завршено високо образование, да поседува меѓународно признат сертификат за познавање јазик, да не му е изречена казна – забрана за вршење професија, дејност или должност, да поседува соодветен безбедносен сертификат. Доколку се работи за кандидат назначен од редот на дипломатско-конзуларните службеници, тој мора да има стекнато високо дипломатско звање.

Очигледно, за да се утврди разликата меѓу двете категории, потребно е да се анализира постапката за стекнување високо дипломатско звање, како единствен критериум кој се разликува. За таа цел, треба да ги погледнеме членовите 63 и 64.

Постапката за вработување дипломат во МНР започнува со распишување јавен повик за слободното работно место. Откако ќе се оформи, комисија спроведува интервју и испит со цел за проверка на знаењата на кандидатот. Испитот се состои од 2 дела, од кои едниот е проверка на знаењето од делокругот на работното место, а другиот е за познавање на јазиците. Следува креирањето на ранг-листа од 5-те најуспешни кандидати, која се доставува до Државниот секретар. Откако е донесена одлуката, избраниот кандидат се подложува на психолошко тестирање.

Во зависност од работното искуство, лицето се вработува како приправник (без работно искуство), односно на пробна работа (со работно искуство).

Приправничкиот стаж трае 1 година, а по истекот на 9 месеци, најдоцна во рок од 3 месеци, приправникот мора да полага приправнички испит. Доколку испитот не е положен, работниот однос на лицето во МНР завршува. Доколку лицето го положи испитот, се распределува на работно место. Во рок од 6 до 12 месеци, лицето е должно да полага дипломатски испит. Доколку во 2 наврата не успее да го положи испитот, му прекинува работниот однос во МНР, додека во спротивно се стекнува со дипломатско звање аташе.

Лицето кое се вработува со претходно работно искуство, во рок од 3 до 6 месеци треба да полага дипломатски испит. Во 2011, Директоратот за Дипломатска академија има издадено 10 уверенија за положен дипломатски испит.<sup>21</sup> Меѓутоа, доколку лицето не ја заврши успешно пробната работа, односно не добие позитивна оценка од менторот, нема право да го полага дипломатскиот испит и му престанува работниот однос со Министерството. Доколку го положи дипломатскиот испит, лицето се здобива со едно од следниве звања: трет секретар, втор секретар, прв секретар или советник.

<sup>21</sup> Министерството за надворешни работи, *Стратешки план на МНР 2013-2015* (Скопје, јануари, 2013), 39.

Доколку на вработениот му се одреди ранг советник, тој во рок од 6 до 12 месеци е должен да полага советнички испит. Само во 2012, Директоратот за Дипломатска академија има издадено 10 уверенија за положен советнички испит.<sup>22</sup>

Можеме да заклучиме дека процесот е мошне селективен, бара континуирано надградување во определен временски рок и е проследен со мониторинг.

Политички номинираните амбасадори не подлежат на ваква селекција и евалуација.

Меѓутоа, процесот на унапредување во рамките на МНР не застанува овде. Следуваат и правила околу начинот за редовно преминување во непосредно повисоко дипломатско звање.

Редовното преминување во непосредно повисоко дипломатско звање се врши по истекот на одреден период во звање, позитивни оценки за работењето во тој период, успешно поминати обуки организирани од МНР. По помината една година во звање аташе, дипломатот се стекнува со звање трет секретар; со 2 години во звање трет секретар, се стекнува звање втор секретар; со поминати три години во звањето втор секретар, се стекнува со звање прв секретар; со три години во звањето прв секретар и положен советнички испит, се стекнува со звање советник; со поминати четири години во звањето советник, се стекнува со звање министер-советник; со поминати пет години во звањето министер-советник и одбранет труд, се стекнува со звање ополномоштен министер и дипломат; по поминати шест години во звањето ополномоштен министер и одбранет амбасадорски труд, се стекнува со звање амбасадор во Министерството.

Дополнително, според членот 80, дипломатот е подложен на континуирано следење на неговата работа (за што следува финансиска санкција од 10% до 30% од нето-платата во текот на 1 до 3 месеци, доколку оцената е „не задоволува“).

Во склоп на МНР е и Дипломатската академија, која е замислена како „институционален механизам за создавање професионален и репрезентативен дипломатски кадар“.<sup>23</sup>

За компарација, професионалната позадина на моменталните политички назначени амбасадори значително варира: од амбасадори кои имаат академска позадина во областа на меѓународни односи и политика (Дарко Ангелов, кој има магистрирано Меѓународни односи и европски интеграции на Централно европскиот Универзитет во Будимпешта<sup>24</sup> или Панде Лазаревски, кој има диплома од University of Pittsburgh - Graduate school for Public and International

<sup>22</sup> Министерството за надворешни работи, *Стратешки план на МНР 2013-2015* (Скопје, јануари, 2013), 39.

<sup>23</sup> Исто

<sup>24</sup> Биографија на амбасадорот, <http://www.missions.gov.mk/budapest/embassy/biography-of-ambassador/>

Affairs<sup>25</sup>), поранешни министри за надворешни работи (Благој Ханциски)<sup>26</sup>, поранешни советници за односи со јавноста и јавна дипломатија во кабинетот на претседателот на државата (Љубен Тевдовски)<sup>27</sup>, поранешен директор на Управата за цивилна и воздушна пловидба (Миле Манолов)<sup>28</sup>, доктори на науки во областа на техничките науки (Ѓорѓи Филипov)<sup>29</sup>, професори по македонска книжевност (Оливер Шамбевски) или теолошки науки (Ѓоко Ѓорѓевски)<sup>30</sup>, практикант, па советник на собраниската Комисија за труд и социјална политика, Веле Трпевски<sup>31</sup>, сè до сопственик и управител на дом за стари лица и претседател на Унијата на жени на една од политичките партии (Даниела Караѓозовска)<sup>32</sup>.

Значителна новина во процедурата за регрутација на кадри од редот на политички номинираните амбасадори е и распишувањето јавен повик<sup>33</sup>. Распишан од страна на Владата, на повикот од месец мај, за 19 извршители на функцијата амбасадор, се пријавија над 700 заинтересирани.<sup>34</sup>

Одлуката да се распише конкурс за да се најдат соодветни кандидати за амбасадори, предизвика низа реакции во македонскиот јавен простор.

Запрашана да ги коментира ефектите од распишувањето јавен повик, Н.Е Маријет Шурман е со следниов став:

„Ми изгледа многу неверојатно дека кандидат со соодветен микс од знаење за меѓународни односи, меѓународно искуство и дипломатски вештини, може да се најде преку јавен повик, а не преку редовната селекција и тренинг. Можам да претпоставам дека е навистина демотивиращки за сегашните амбасадори и дипломати, кои имаат долгогодишно искуство, ги имаат исполнето највисоките критериуми, се почитувани и ценети во својата земја, да се најдат себеси во напревар со непознати натпреварувачи со непознати квалитети и квалификации. Конечно, ваквата практика може да предизвика погрешна претстава дека преку ноќ може да се стане амбасадор. Напротив, да се биде амбасадор, за разлика од други професии, е работа која бара долгогодишно искуство и може единствено да се научи преку практикување. И повторно, дипломат од мала држава може да направи разлика за својата држава, за луѓето, компаниите само ако е извонреден, најдобар од

<sup>25</sup> Биографија на амбасадорот <http://www.mnd-bitola.mk/>

<sup>26</sup> Биографија на амбасадорот <http://mk.wikipedia.org/>

<sup>27</sup> Жана П. Божиновска „Манолов слета во Каиро“, *Дневник*, јули 30, 2009, <http://www.dnevnik.com.mk/?ItemID=965446EB3380BE49927D130CFB1026CA>

<sup>28</sup> Исто

<sup>29</sup> Биографија на амбасадорот, <http://www.finki.ukim.mk/mk/staff/gjorgji-filipov>

<sup>30</sup> Биографија на амбасадорот, <http://www.missions.gov.mk/vatican/embassy/biography-of-ambassador/>

<sup>31</sup> Биографија на амбасадорот, <http://www.missions.gov.mk/tirana/embassy/biography-of-ambassador/>

<sup>32</sup> Биографија на амбасадорот, <http://www.missions.gov.mk/zagreb/embassy/biography-of-ambassador/>

<sup>33</sup> Влада на РМ, *Оглас за пројавување на интерес за ангажирање на лица на раководни позиции ( Скопје, мај 2013)* <http://vlada.mk/node/6511>

<sup>34</sup> Влада на РМ, „Над 2.000 апликации за владиниот оглас за раководни позиции“, соопштение, 11 јуни, 2013 <http://vlada.mk/node/6683>

најдобрите, најпрофесионален, со најмногу искуство и знаење. Јавен повик што ги игнорира веќе докажаниот дипломатски талент, како и искуството, не ми изгледа како најефективниот метод за пронаоѓање на најдобрите за позицијата.<sup>35</sup>

Она што можеме да го понудиме како заклучни согледувања на овој труд е неминовниот факт што механизмите кои се утврдени за дипломатите од кариера се неопходни чекори кон градење соодветна дипломатска елита што ќе ги претставува интересите на нашата држава. Како резултат треба да се размисли за менување на законскиот сооднос на професионални и политички назначени амбасадори, со што првите би станале правило, а вторите исклучок (моментално сметаме дека е обратно).

Секако, постојат начини за подобрување на системот за унапредување и едукација на професионалните кадри (на пример, Дипломатската академија е далеку од исполнувањето на целиот свој потенцијал). Воедно, треба да се дебатираат и да се преиспитаат приоритетите на амбасадорите, како и критериумите според кои тие се евалуираат, но најгорливо прашање секако остануваат политички назначените амбасадори и сите прашања што ги придвижува оваа категорија дипломати.

---

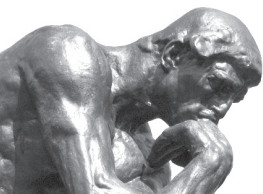
<sup>35</sup> Маријет Шурман, е-маил порака до авторите, август 19, 2013

Клучни зборови: *дипломатија, амбасадори, Закон за надворешни работи*

## ABSTRACT

The paper focuses on the debate regarding the methodology for selecting, recruiting and appointing diplomatic representatives from the ranks of ambassadors, which is essentially a clash of two concepts: political appointments vs. professional career appointments. The paper provides an overview of the development of the criteria for appointing ambassadors in the Macedonian diplomatic offices. It looks at the differences in the readiness of ambassadors to pursue their diplomatic goals based on the principles of their recruitment and examines the international practice vis-à-vis appointing ambassadors. In addition, it and presents the different approaches and opinions of the professional and political public regarding this process.

The purpose of the paper is to show that the procedures that career diplomats carry out in order to obtain the post of ambassador increase the chances of professional fulfillment of the objectives of the country's diplomacy.



Стручна статија  
УДК: 327:2(091)

## ► ВЛИЈАНИЕТО НА РЕЛИГИЈАТА ВРЗ НАДВОРЕШНАТА ПОЛИТИКА НА ДРЖАВИТЕ

автор: Александар Спасеновски

Во текот на човековата историја, политичкиот и религискиот систем се наоѓале во дивергентен однос кој се движел во спектарот од судир, преку меѓусебен натпревар, сè до заемна соработка, односно совпаѓање<sup>1</sup>. Последново во теоријата почнува поизразено да се забележува по појавата на Римското царство<sup>2</sup>. Така, иако во Стариот завет на Светото писмо (Библијата)<sup>3</sup> е одредено дека кралевите мораат да им се покоруваат на верските лица, христијанството<sup>4</sup>, во споменатата епоха, многу бргу се прилагодува на вака утврдениот почетен однос заменувајќи ја првичната конфронтација со државната власт со заемна соработка, односно со својствена компромисност, во согласност со синтагмата „На Бога божјото, а на цезарот царското“<sup>5</sup>. Во оваа смисла, во подоцнежните епохи од развојот на човековата историја, познати се и други примери кога кралевите биле крунисувани (на овој начин го стекнувале својот правен легитимитет да управуваат со државите, н.з.) од страна на верските поглавари, како и обратни примери на влијанија

<sup>1</sup> Види David Little, Religion, *Conflict and Peace*, Case Western Journal of International Law бр.: 95, 2006, стр. 95-103.

<sup>2</sup> Види Christopher S. Mackay, *Ancient Rome: A Military and Political History*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

<sup>3</sup> *Свето писмо на Стариот и Новиот завет (Библија)*, Свет архиерејски синод на Македонската православна црква, Библиско здружение на Република Македонија, ревидирано издание, 2006.

<sup>4</sup> Христијанството е монотеистичка религија базирана врз животот, учењата и делата на Исус Христос според текстовите во Новиот завет, кој е дел од Светото писмо (Библијата), светата книга на припадниците на оваа вероисповест. Во Библијата за прв пат се употребува поимот христијански, односно христијанство, со што оттаму оваа вероисповест го носи и своето име: „Цела година се среќавале во црквата и учеле многу луѓе. И кај Антиох учениците на Исус биле наречени христијани“. (*Свето писмо на Стариот и Новиот завет – Библија*, дела 11:26, op.cit.).

<sup>5</sup> Види Ahmet Alibašić, *Modeli uređenja odnosa između države i vjerskih zajednica u Evropi i SAD i njihove konsekvence*, Glasnik Rijaseta IZ, LXIV: 9-10, 2002, стр.: 917-930.

на световната власт врз изборот на лицата што управувале со верските организации<sup>6</sup>.

Во споредба со минатото, денешните односи на верските организации со државата се одвиваат во сосема нови околности кои суштински ги менуваат условите на дијалогот<sup>7</sup>. Таквите нови околности се огледаат и во фактот според кој, моќта, односно власта која може да се (зло)употребри против останатите верски организации некогаш била во рацете на верските организации, додека денес таа е во рацете на секуларните (лаички) власти<sup>8</sup>. Оттаму, сосема разбирливо, во минатото, главната преокупација на мислителите била како да се осигура непречениот развој на државата од нападната верска организација која се мешала во нејзините надлежности, додека денес, современата држава вообичаено е таа која претставува потенцијална опасност за верските и останатите права на своите граѓани и верски групи<sup>9</sup>. На темелот на споменатото, забележителни се и поинакви процеси на доброволно повлекување на државата од доктринарните и извршните работи на верските организации, при што ваквиот феномен делумно може да се објасни и со трансформацијата на религиите од кохерентни верски движења, потенцијално опасни за легитимитетот на државата во, сега, многу помалубројни интересни групи кои имаат, пред сè, морална агенда<sup>10</sup>. Исто така, регулирањето на активноста на верските организации некогаш било резултат и од настојувањата на државата да им ги наметне сопствените верски убедувања на поданиците, да изврши прераспределба на ресурсите во општеството или да ја осуети активноста на верските организации во нивниот евентуален обид да ја доведат во прашање стабилноста на постојниот уставно-политички систем. Денес, мноштвото правни правила претставуваат одговор на демократската држава кон иницијативите на верските организации, кои настојуваат да осигураат средства за сопствената активност во услови на сè помал интерес од страна на граѓаните за религијата, што резултира и со намалување на бројот на членството<sup>11</sup>.

Во контекст на споменатото, се надоврзува и науката чија природа е да ги анализира овие процеси правејќи одредени воопштувања преку вообличување соодветни дефиниции, класификации и категоризации<sup>12</sup>. Така, одредени теоретичари при анализата на овие состојби тргнуваат од формално-правни, а

<sup>6</sup> Види John Witte Jr. и Frank S. Alexander, *The Teachings of Modern Orthodox Christianity on Law, Politics, and Human Nature*, Columbia University Press.

<sup>7</sup> Види Jonathan Fox, *World Separation of Religion and State Into the 21st Century*, Comparative Political Studies бр. 35, јуни 2006, стр. 537-569.

<sup>8</sup> Види Ahmet Alibašić, *Modeli uređenja odnosa između države i vjerskih zajednica u Evropi i SAD i njihove konsekvence*, op.cit.

<sup>9</sup> Види Judd Birdsall, *Divine Roots of Human Rights*, The Review of Faith & International Affairs, зима 2005-2006, стр. 53-56 и Ahmet Alibašić, *Modeli uređenja odnosa između države i vjerskih zajednica u Evropi i SAD i njihove konsekvence*, op.cit.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> John G. Francis, *The Evolving Regulatory Structure of European Church-State Relationships*, Journal of Church and State, бр. 4, 1992, стр. 78.

<sup>12</sup> Види Philip Hamburger, *Separation of Church and State*, Harvard University Press, 2002; Marcellus Kik, *Church and State. The Story of the Two Kingdoms*, Thomas Nelson & Sons, 1963 и Ramesh Ponnuru, *Secularism and Its Discontents*, National Review, декември 2004, стр.32-35.



други од политички критериуми<sup>13</sup>. И во рамките на овие групи, пак, понатаму се разгрануваат останати различни класификации<sup>14</sup>. Во таа смисла, во однос на класификациите, кои преодоминантно тргнуваат од политиколошките критериуми, Jay Demerath и Karen Straight, во своето дело *Religion, Politics, and The State: Cross-Cultural Observations*, исто така говорат за четири модели на однос меѓу државата и верските организации. Прво, религиска политика и религиска држава. Овој модел, според споменатите автори, претставува повеќе исклучок отколку правило бидејќи самиот по себе е потенцијално агресивен. Сепак, во одредена форма во овој модел можат да се вбројат повеќе држави како, на пример, Бразил и Гватемала во најновото минато, каде што католичката верзија на христијанството е признаена како официјална религија, а кон останатите вероисповести властите се однесуваат крајно авторитарно и недемократски. Конечно, како најчист пример на овој модел во реалноста се споменува Северна Ирска, каде што, без сомнение, политиката е обликувана од страна на религијата во услови кога судбината на овој политички ентитет се развива под влијание на односите меѓу граѓаните што припаѓаат на католичката и на протестантската верзија на христијанството. Второ, секуларна држава и секуларна политика. Овој концепт претставува практичен пример на принципите на просветителството, каде што во согласност со тезите на теоретичарот Bryan Wilson, се одвива процес на „секуларизација на јавната религија“, односно во согласност со тезите на теоретичарот Laurence Iannassone, се одвива процес на „десакрализација на државата“. Во секој случај, според авторите, овој модел се поврзува со уставно-правните системи на западноевропските држави, при што како најдобри примери се споменуваат Франција и Германија, како и Велика Британија и скандинавските држави доколку кон ова прашање се гледа од аспект на реалноста, а не од аспект на правните прописи. Во оваа смисла, европското искуство свое влијание има и врз други држави како што се Турција (која во последните денови на Отоманската империја го прифаќа овој европски модел), како и Народна Република Кина (која исто така има увезено европски концепт, односно марксистичкиот социјализам). Трето, религиска држава и секуларна политика. Според Jay Demerath и Karen Straight, овој модел содржи три подваријанти. Во првата подваријанта влегуваат држави каде што религиозноста на државата претставува повеќе празен симбол отколку реална религиозност, при што како највоочлив пример се споменува лутеранска Шведска, каде што иако државата формално е религиозна, сепак, во суштина политичкиот систем е крајно секуларен. Втората подваријанта се однесува на држави каде што религијата е исклучително важен извор на државниот легитимитет, а алтернативни религиски погледи не се толерираат, при што, наспроти тоа, религијата е исклучена од политиката затоа што се смета дека е потенцијално вознемирувачка емотивна компонента наспроти културата на слободата. Како

<sup>13</sup>Види Jay Demerath, Karen Straight, *Religion, Politics, and The State: Cross-Cultural Observations*, Institute of Oriental Philosophy, Tokyo, 1996.

<sup>14</sup>Види Jay Demerath, Karen Straight, *Religion, Politics, and The State: Cross-Cultural Observations*, op.cit.

конкретни примери во оваа втора подгрупа се споменуваат дел од католичките јужноамерикански држави, како и повеќе исламски држави од Блискиот Исток. Конечно, третата подваријанта се однесува на држави што конструираат сопствена религија заради оневозможување на политичка мобилизација на основната изворна религиска алтернатива. Како типичен пример во овој дел се споменува Индонезија, каде што државата создава автентична граѓанска религија со која се потиснуваат верските определби на бројното муслиманско население, како и на христијаните и хиндусите. Четврто, секуларна држава и религиска политика. Карактеристика на овој модел е силно изразениот концепт за потребата од слобода во употреба на религијата во политиката, кој се развива паралелно со забраната за фаворизирање на која било вероисповест или верска организација во рамките на државата. Како конкретен пример во овој модел се споменуваат САД, но и Индија.

Имајќи ја предвид сличноста меѓу внатрешната и меѓународната политика, сосема исправно е да се заклучи дека посочената поделба може да се примени и во сферата на меѓународните односи, при што државата, независно од нејзиниот религиски или секуларен карактер, може да промовира религиска политика. И обратно. Независно од изразената секуларност на односната држава, одредени недржавни актери во нејзините рамки (на пример: верските заедници), честопати истапуваат на меѓународната политичка сцена со религиски мотивирана политика.

Сите специфики на односот меѓу религијата и политиката, а во тоа светло и меѓународната политика, практично можеме да ги пронајдеме и во однос на Република Македонија, која иако е секуларна држава, сепак во одредени случаи политичките потези на домашен и на меѓународен план очигледно имаат, меѓу другото, и верска мотивираност. Најдобар пример во оваа насока се постапките, изјавите и активностите на највисоките претставници на македонската политика, најмногу во релациите со Република Србија. Имено, еден од елементите што ги карактеризира овие односи се континуираните активности на претставниците на институциите-носители на меѓународната политика на РМ, кои одат во насока на решавање на прашањето за автокефалноста на Македонската православна црква – Охридска архиепископија (МПЦ-ОА), што во основа е предоминантно верско прашање. Овој проблем добива уште поголема тежина доколку се знае дека тој, независно од неговата верска природа, сериозно ги оптоварува и политичките односи меѓу двете држави, што од своја страна претставува своевидна потврда за силната врска меѓу религијата и политиката. Во секој случај, наспроти споменатото, карактеристичен за РМ е и фактот што од стекнувањето на независноста, низ годините што следуваа, идеолошко-политичките столбови што го определуваат македонскиот модел на секуларизам не функционираа секогаш во потполна хармонија. Таквиот заклучок може да се изведе од карактерот на правните прописи кои се однесуваат на оваа област. Имено, честопати карактерот на правните решенија или на политичките потези што ги преземаат македонските

институции на домашен и на меѓународен план, во голема мера е условен и од идеолошките позиции на владејачките партии во државата. Во таа смисла, може да се забележи дека партиите од левицата се залагаат за поизразена форма на секуларизам, согласно со која државата развива само општ однос кон сите верски организации. Партиите на десницата се стремат кон етаблирање на помалку изразен секуларизам, со кој во рамките на воспоставениот општ однос кон верските организации, настојуваат да го издигнат статусот на МПЦ-ОА. На крајот, партиите на етничките заедници, пак, настојуваат во рамките на дефинираниот концепт на одвоеност на државата од верските организации да го истакнат значењето, пред сè, на Исламската верска заедница во услови кога се настојува таков статус да ѝ се овозможи на МПЦ-ОА.

\* \* \*

Религијата е еден од носечките столбови што ја определува природата на државите, како носечки субјект во меѓународните односи. Секуларизмот, како концепт кој доминира во постапките на државата во однос на внатрешната политика, уште повеќе доаѓа до израз и во меѓународните односи. Во секој случај, независно од оваа констатација, религијата гледано низ призмата на нејзината omnipresence, го определува карактерот на дел од постапките на субјектите во меѓународните односи. Во ова светло, важно е да се спомене и улогата на недржавните актери, кои исто така, заедно со државите играат своја важна улога во меѓународните односи. РМ, пак, како демократска држава вообличува, во основа, секуларна политика. Во секој случај, низ најновата македонска историја, во меѓународните односи можат да се сретнат повеќе постапки на институциите кои имаат примарно верски мотиви, во најголем дел поврзани со православната верзија на христијанството како доминантна вероисповест во државата.

## ABSTRACT

In all historical periods people have searched for the answers that concern life's basic questions that, inter alia, receive their finalized expression in the form of religious teachings. In this context, we arrive to the conclusion that these religious teachings have played and continue to play a crucial role in the development of people as individuals, as well as cumulatively, within the development of societies. This conclusion serves as a foundation for the further development of the thesis based on a connection between religion and the foreign policies of states. Hence, the aim of this paper is to argue the existence of a connection between religion and foreign policy. This shall be achieved through a systematic overview of the relevant theoretical views that support this connection from the aspect of established value systems of states, and the aspect of personal levels of values of state leaders, as well as through an elaboration of relevant historical examples.





## ► KOSOVO'S FOREIGN POLICY: FIVE YEARS ON

Professional article  
UDC: 327(497.115),2008"

author: Vjosa Osmani / Prindon S. Sadriu

### KOSOVO, FIVE YEARS ON

On 17 February 2008, representatives of the people of Kosovo, acting on behalf of the people of Kosovo, declared Kosovo an independent, democratic and sovereign Republic.<sup>1</sup> Kosovo's independence was a result of the dissolution of Yugoslavia and the seventh independent state to emerge from that Federation, but most importantly, it was a result of Kosovo's peoples' exercise of their right to live free and independent after they had been subject to an attempted genocide and gross violations of human rights by the Serbian regime.

Independence was declared in close coordination with international partners, notably with the United States of America and other Quint countries (UK, Germany, France and Italy)<sup>2</sup> and came about after a lengthy dialogue and negotiation mediated by the UN, known as the Vienna Negotiations Process,<sup>3</sup> followed by the Troika Process which included the United States, Russia and the European Union as intermediaries. This statehood, however, was contested bitterly by Serbia which argued that the Declaration of Independence (DoI) was in violation with the international law, and at a later point took swift actions through the General Assembly of the United Nations to formally and legally contest Kosovo's independence.<sup>4</sup> The UN

<sup>1</sup> "Kosovo Declaration of Independence," last accessed July 23, 2013, <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635>.

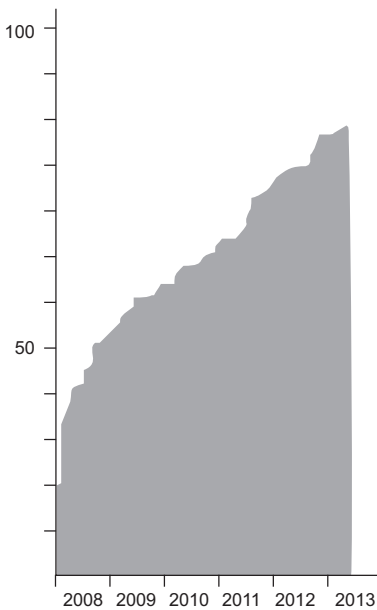
<sup>2</sup> The informal 'Quint Group' (France, Germany, Italy, UK, and USA). These states are most deeply involved not just in Kosovo but in other regional countries, most notably in Bosnia and Herzegovina. Previously there was the Contact Group (which included Russia as well as five Quint countries).

<sup>3</sup> Marc Weller, "The Vienna negotiations on the final status for Kosovo," *International Affairs* 84: 4 (2008): 659–681.

<sup>4</sup> "General Assembly refers Kosovo situation to ICJ," last modified July 18, 2013, <http://www.haguejusticeportal.net/index.php?id=9853>

General Assembly, guided by the principles of international law, enacted Resolution 63/2010 referring the case to the highest legal body in the world – the International Court of Justice (ICJ) – to give an opinion on the compliance of Kosovo's Declaration of Independence with international law.<sup>5</sup> On 22 July 2010 the ICJ gave its opinion and stated that the Declaration of Independence did not violate any norms of international law.<sup>6</sup> To date, Republic of Kosovo has been recognized by 101 of 193 UN member states,<sup>7</sup> as well as the region of Taiwan,<sup>8</sup> while the number of recognitions is continuously increasing (see Figure 1 below).

**Figure 1. Recognition of Kosovo (2008-2013)<sup>9</sup>**



Kosovo maintains a number of diplomatic missions abroad and over thirty countries have embassies or other diplomatic representative offices in Pristina<sup>10</sup>. Additionally,

<sup>5</sup> "Resolution adopted by the General Assembly," last modified August 2, 2013, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/3&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/3&Lang=E).

<sup>6</sup> "Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo" last modified June 30, 2013, <http://www.icj-cij.org/FC694989-9742-4C4C-AB84-128C84EB7CE1/FinalDownload/DownloadId-A32C03360C7D6762A46CD9B5A0492B3A/FC694989-9742-4C4C-AB84-128C84EB7CE1/docket/files/141/15987.pdf>

<sup>7</sup> "Thank You, Canada!" From Europe's Youngest State," last modified July 23, 2013, [http://www.huffingtonpost.ca/enver-hoxhaj/kosovo-thanks-canada-recognition\\_b\\_3635936.html](http://www.huffingtonpost.ca/enver-hoxhaj/kosovo-thanks-canada-recognition_b_3635936.html).

<sup>8</sup> "Taiwan recognizes Kosovo in move likely to anger China," last modified June 29, 2013, <http://www.reuters.com/article/2008/02/20/us-taiwan-kosovo-idUSTP33781020080220>.

<sup>9</sup> "Recognitions of Kosovo," last modified July 21, 2013, <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Kos.jpg>.

<sup>10</sup> "Foreign Missions in Kosovo," last modified August 12, 2013, <http://www.mfa-ks.net/?page=2,50>

some countries that do not recognize the Republic of Kosovo (i.e. People's Republic of China, Russian Federation, Romania, Slovakia and Greece) maintain official diplomatic "liaison offices" in Kosovo.<sup>11</sup>

When it comes to the recognition of Kosovo, apart from a very small group of non-recognizing UN countries that have made declarations against its independence, there is a group of countries which have a status neutral position towards the Republic of Kosovo. This group mainly consists of countries geographically distant from Kosovo with little or no interest to position themselves on this issue of recognition or countries that have shown interest to cooperate with Kosovo, but are hesitating to take either position due to either their internal issues with minorities, or overlapping interests with other countries that have strong positions against the recognition of Kosovo. In the final group of UN countries, which is by far the largest, are countries that have shown interest to recognize Kosovo; however, they are postponing their decision due to their internal bureaucratic processes involved to make such decision legitimate and legal or because of other priorities taking place within their governments. It is important to note, however, that as of August 2013, Kosovo has been recognized by 23 out of 28 European Union (EU) member countries (82.14%), 24 out of 28 NATO member countries (85.71%), 34 out of 47 Council of Europe (CoE) member countries (72.34%), 36 out of 56 OSCE member countries (64.29%) and 34 out of 57 OIC member countries (59.65%)<sup>12</sup>.

### **DEFINITION OF KOSOVO'S MAIN FOREIGN POLICY GOALS**

The subject matter of any given foreign policy has shifted lately and has focused towards capability rather than power. Articulation of foreign policy objectives deals mostly with relationships amongst sovereign states, as well as between them and non-state actors. There are many relations other than political and diplomatic in nature that also play a greater role in foreign-policy making such as economic, cultural, interpersonal, etc. This renewed focus in modern foreign policy-making has become even more important for larger countries with greater 'capabilities' rather than smaller ones lacking power and resources. As the history of international relations teaches us, where economic power goes, political and strategic power usually follow.<sup>13</sup> Therefore, economic power as an important 'capability' plays a much greater role in the articulation of a country's foreign policy. However, theoretically speaking, foreign policy is only one aspect of the broader international politics and for any given country it is defined by only two important components: diplomacy or the 'soft power,'<sup>14</sup> and military or the 'hard power,' while other factors of influence mentioned above are mostly neglected. There is, however, a renewed shift, in most countries, towards the use of peaceful instrument of foreign policy,

<sup>11</sup>"Foreign Missions in Kosovo," last modified August 12, 2013, <http://www.mfa-ks.net/?page=2,50>

<sup>12</sup>"Countries that have recognized the Republic of Kosovo," last modified August 14, 2013, <http://www.mfa-ks.net/?page=2,33>.

<sup>13</sup>Kevin Rudd, "Beyond the Pivot: A New Road Map for U.S.-China Relations", *Foreign Affairs*, 92:2 (2013): 9.

<sup>14</sup>Joseph S. Nye, "Soft Power", *Foreign Policy*, 80 (1990): 153-158.

that of diplomacy, which is the means by which a country seeks to achieve the goals of its foreign policy by agreement and negotiation rather than war.

There is an intertwined link between the foreign policy on one hand and the national interest on the other. Although mechanisms and processes of foreign policy may vary from country to country, these processes, in principle, remain the same.

National interests, on the other hand, are not only different from country to country, but in most cases they overlap and clash between countries. The concept of national interest is a very notorious notion and at times can be difficult to define. Broadly speaking, national interest is defined as the long-term and continuing purpose and engagement of a state, government and nation all see themselves as serving.<sup>15</sup> This is rooted in the social and cultural consciousness, and sometimes in religion and identity. In literature, national interest is often referred to by the French expression *raison d'état* (English: *reason of the State*) which, in short, entails a country's goals and ambitions whether economic, military, or cultural.<sup>16</sup> In other words, national interests dictate long-term efforts of a state in foreign policy, simultaneously governing what it does in short-term context.

In Kosovo's perspective, having well-defined national interests and objectives is very important. As each state sets its own policy goals and interests, there exists a similarity between most states' objective. For Kosovo, the core national interest should be state survival. Theoretically, but also practically speaking, state survival should be the omnipresent goal of any given state, not just Kosovo.<sup>17</sup> As there have been numerous cases in the past of state failures, a growing body of literature nowadays defines 'state failure' as a national security threat rather than simply a humanitarian issue.<sup>18</sup> In this sense, Kosovo's foreign policy should focus on the state's existence and survival and should enforce all encompassing policies in order to maximize its chances of long-term existence and survival. In Kosovo's case, state recognition<sup>19</sup> and membership in international organizations, including membership to the United Nations, complements the very goal of state survival. This objective, therefore, should be of the highest priority for Kosovo's foreign policy. Hand in hand with state survival comes the second most important objective for Kosovo's foreign

<sup>15</sup>There are many definitions of national interest. The prominent scholar Hans J. Morgenthau defines national interest as "the interest of a nation as a whole held to be an independent entity separate from the interests of subordinate areas or groups and also of other nations or supranational groups - any foreign policy which operates under the standard of the *national interest*. "national interest." Last modified August 1, 2013, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/national%20interest>

<sup>16</sup>James Franklin, *The Science of Conjecture: Evidence and Probability Before Pascal* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001), 80-81.

<sup>17</sup>Sebastian von Einsiedel, "Policy responses to state failure," in *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, ed. Simon Chesterman, Michael Ignatieff and Ramesh Thakur, (United Nations University Press, 2005), 13. The author argues that a definition of what a State is of primary objective. He argues that there are "three dominant conceptions of the state. The first views the state as a social contract in the tradition of Hobbes, Rousseau and Locke. From this viewpoint, the authority of the state rests upon an agreement amongst the members of a society. The second approach is identified with the German sociologist Max Weber who defines the state as a corporate group that claims to monopolise the legitimate use of force over a territory. A third approach focuses not on de facto attributes of the state, but on judicial statehood, dealing mostly with Montevideo statehood criteria.

<sup>18</sup> Von Einsiedel, "Policy responses," 13-15.

<sup>19</sup>Thomas D. Grant, *The Recognition of States: Law and Practice in Debate and Evolution* (Westport, Connecticut: Praeger, 1999), 90, 162.



policy, that of state security. Broadly speaking, there is a difference between a “threat” and an “uncertainty”; however, the difference should not be overlooked as it might lead to wrong policies being implemented. Instead, attention should be given to the security reality referred to by many international relations theorists as “the security dilemma”<sup>20</sup> aimed at defining and assessing such security differences. In this sense, state security as a concept is directly linked to the first objective, that of state survival. As complete security is almost always unattainable, Kosovo should instead seek to “search for security,”<sup>21</sup> meaning that Kosovo should focus on finding its own state security through policies aimed at reducing all conceivable threats to minimum, while at the same time being cautious not to violate or interfere with basic human rights of its citizens.

The third most important national interest for Kosovo should be economic development and the wellbeing of its citizens. This national interest is closely linked to and dependent on the first two national interests, those of state survival and state security. In a time when ideologies have lost their relevance, economic performance, social cohesion and the wellbeing of citizens take precedence, and failure to address these issues can lead to grave consequences. Therefore, Kosovo’s international and regional economic priorities should be shaped by proactive domestic economic and political imperatives.

The final national interest imperative for Kosovo should be its international image and power. There is a strong reason why these two concepts are put together. First, because power [state action] is a common objective for any given state or even group of states (i.e. EU and NATO), and second, because the international image is a precondition that ensures such power is not created to obstruct others, but to defend its national interests and shall be used for greater good and regional stability. Therefore, reaching a balance between these two concepts remains a challenge for any given country. Certainly, it is a serious oversimplification to think that foreign policy is a struggle for power, whilst it is also undeniable that many states proclaim the use of power as an appropriate goal of action in their foreign policies.

## THE WAY FORWARD

As Kosovo operates in a regional and international environment that has rapidly evolved since its independence five years ago, the debate on issues of transformation, reform and clarification of overlapping of competencies between key foreign-policy actors both within the governmental as well as between institutions of Kosovo becomes a priority. For its national interest to survive, the objectives of Kosovo’s foreign policy must be defined in terms of its national interests and must be supported with ample power and resources, whilst increasing efficiency and

<sup>20</sup>Rudd, Kevin, “Beyond the Pivot: A New Road Map for U.S.-China Relations,” 10.

<sup>21</sup>Robert H. Dorff, “The current U.S. national security strategy and policy: A brief appraisal” in *The Search for Security: a U.S. Grand Strategy for the Twenty-first Century*, ed. Max G. Manwaring, Edwin G. Corr, Robert H. Dorff, (Westport, Connecticut: Praeger, 2003), 22-26.

efficacy amongst key foreign policy stakeholders. Kosovo's foreign policy objectives are difficult but doable. Its foreign policy administration and formulation should be closely linked to the achievement and preservation of its national interests. Although its foreign policy has faced many challenges and obstacles since its inception, it was more reactive in nature than proactive and more extrinsic than intrinsic. As a result, foreign policy in Kosovo has been formulated and executed by different state stakeholders, most notably the Office of the President<sup>22</sup> and the Ministry of Foreign Affairs.<sup>23</sup> Therefore, the need to clarify overlapping competencies between institutions of Kosovo in charge of foreign policy remains a high priority. In return, clarification of such responsibilities and competencies could facilitate the implementation of foreign policy objectives. The centralization of foreign policy-making and administration will eventually eliminate the constant tug-of-war between main executive actors and introduce a climate of cooperation rather than rivalry and misunderstanding and a climate of interdependence rather than dependence.

Aimed at clarifying the overlapping powers in foreign policy, the chapter on the powers of the President and the one on the powers of the Government became subject of constitutional amendments during 2012. The Constitutional Reform Committee proposed that the powers which belonged to the President in leading the foreign policy of the country should be shifted to the Government, given that it is the Government that exercises foreign policy through the Ministry of Foreign Affairs. In the amendment, the President was left with a consultative role; however, it did keep its functions as the institution that appoints ambassadors and decides on opening up new embassies. Due to political hurdles, though, these amendments are yet to be approved by the Parliament of Kosovo.<sup>24</sup>

## CONCLUDING REMARKS

Although five years old, Europe's youngest state, Kosovo, continues to face similar foreign policy challenges to those it has faced at the very beginning after independence. Recognitions of independence and membership in international organizations continue to play the most essential role in Kosovo's foreign policy formulation and execution. Nevertheless, Kosovo should include state survival as its core foreign policy objective, which would then be complemented by the effort to gain more recognitions and memberships in international organizations. Economic development, as a national interest, will only help state survival as well as development of foreign policy in general. An economically stable and prosperous Kosovo would, in turn, render itself as a serious state on the international stage and thus significantly improve its international image. Finally, Kosovo's international

<sup>22</sup>"Constitution of the Republic of Kosovo", Chapter V, Article 84, last modified June 12, 2013, [http://www.confcoconsteu.org/en/congress/congress-XVI/Constitution\\_of\\_the\\_Republic\\_of\\_Kosovo\\_-\\_E.pdf](http://www.confcoconsteu.org/en/congress/congress-XVI/Constitution_of_the_Republic_of_Kosovo_-_E.pdf).

<sup>23</sup>"Law NO. 03/L-044 on Ministry for Foreign Affairs and Diplomatic Service of the Republic of Kosovo" last modified June 12, 2013, <http://gazetazyrtare.rks-gov.net/Documents/anglisiht.pdf>.

<sup>24</sup>The co-author of this paper has served as Vice-Chair of the Constitutional Reform Committee and has worked in drafting constitutional amendments with respect to the powers of institutions.

image, along with the concept of power [state action], which are a common objective for almost all states, should play a pivotal role in Kosovo's foreign policy. A good image is a quintessential prerequisite that ensures that power is used only for the greater stability, as well as protection of international interest. Therefore, including all these priorities in Kosovo's foreign policy is essential for having clear foreign policy objectives that will strengthen the statehood and will ensure long-term state survival.

### **Bibliography:**

- Albright, Madeleine. *Madam Secretary: A Memoir*. New York: Miramax, 2003.
- Banac, Ivo. *The National Question in Yugoslavia: Origins, History, Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1984.
- Dan Bilefsky. "After 8 Years in Limbo, Frustrated Kosovo Awaits Its Future." *New York Times*, December 11, 2007, p. A20.
- Constitution of the Republic of Kosovo, [http://www.confcoconsteu.org/en/congress/congress-XVI/Constitution\\_of\\_the\\_Republic\\_of\\_Kosovo\\_-\\_E.pdf](http://www.confcoconsteu.org/en/congress/congress-XVI/Constitution_of_the_Republic_of_Kosovo_-_E.pdf).
- Coppieters, Bruno. "Kosovo and the Principles of Just Secession." CEPS Policy Brief No 147, November 2007.
- Di Lellio, Anna. *The Case for Kosova: Passage to Independence*. New York: Anthem Press, 2006.
- Dorff, Robert. "The current U.S. national security strategy and policy: a brief appraisal" in *The Search for Security: A U.S. Grand Strategy for the Twenty-first Century*. Max G. Manwaring, Edwin G. Corr, Robert H. Dorff, eds. Westport, Connecticut: Praeger, 2003.
- Foucault, Michel (1979/1986). "Governmentality." *Ideology and Consciousness* 6: 5–21.
- "For Kosovo, It's All About the Economy." *Southeast European Times*, December 18, 2006 [http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/articles/2006/12/18/reportage-01](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/articles/2006/12/18/reportage-01).
- Franklin, James. *The Science of Conjecture: Evidence and Probability Before Pascal*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.
- Glenny, Misha. "You Broke It, You Own It." *Prospect*. April 2008, p. 16.
- Gore, Albert. "Earth's Fate is the Number One National Issue." *The Washington Post*, May 14 1989, <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2007/10/12/AR2007101200827.html>
- Grant, Thomas. *The Recognition of States: Law and Practice in Debate and Evolution*. Westport, Connecticut: Praeger, 1999.
- Herman Charles, Rosenau, James. *Public Opinion and Foreign Policy*. New York, Random House, 1961; J.N. Rosenau et al. (eds) *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston, Allen & Unwin, 1987.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press, 1968.

ICG, "Kosovo's First Month." *Europe Briefing*, no. 47, March 18, 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5335&l=1>.

ICJ Opinion, Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, <http://www.icj-cij.org/FC694989-9742-4C4C-AB84-28C84EB7CE1/FinalDownload/DownloadId32C03360C7D6762A46CD9B5A0492B3A/FC694989-9742-4C4C-AB84-28C84EB7CE1/docket/files/141/15987.pdf>

Law NO. 03/L-044 on Ministry for Foreign Affairs and Diplomatic Service of the Republic of Kosovo, <http://gazetazyrtare.rks-gov.net/Documents/anglisiht.pdf>.

Malcolm, Noel. *Kosovo: A Short History*. London: Macmillan, 1998.

Mertus, Julie A. *Kosovo: How Myths and Truths Started a War*. Berkeley: University of California Press, 1999.

Kagan, Robert. (2002) "Power and Weakness." *Policy Review*, 113, 1, June, available at: <http://www.hoover.org/publications/policy-review/5136>, accessed 2 August 2013.

Keohane, Robert, and Nye, Joseph, Jr. "Two Cheers for Multilateralism." *Foreign Policy*, 60, Autumn, 1985.

Kosovo Declaration of Independence, <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635>

Judah, Tim. *Kosovo: War and Revenge*. London, Yale University Press, 2000.

NATO (1999) Statement on Kosovo Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Washington, DC, 23 and 24 April, available at: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-062e.htm>, accessed 7 January 2012.

Nye, Joseph, Jr. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York, Public Affairs, 2004.

Pellet, A. "The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples." 1992, available at: <http://www.ejil.org/pdfs/3/1/1175.pdf>, accessed 9 August 2013.

Rudd, Kevin. "Beyond the Pivot: A New Road Map for U.S.-China Relations." *Foreign Affairs*, 92:2, 2013.

Sell, Louis. *Slobodan Milosevic and the Destruction of Yugoslavia*. Durham, N.C.: Duke University Press, 2002.

Tilly, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Von Einsiedel, Sebastian. "Policy responses to state failure," in *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, ed. Simon Chesterman, Michael Ignatieff and Ramesh Thakur. United Nations University Press, 2005.

Walt, Stephen. "International Relations: One World, Many Theories," *Foreign Policy*, Spring: 29-46, 1998.

Weller, Marc. "The Vienna negotiations on the final status for Kosovo." *International Affairs* 84: 4, 2008.

Williams, Michaels. "What is the National Interest? The Neoconservative Challenge in IR Theory." *European Journal of International Relations*, 11, 3. Sep 2005.

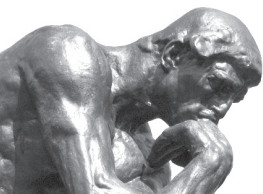
## РЕЗИМЕ

Формулирањето и спроведувањето на надворешната политика во Европа е традиционално под закрилата на извршната власт (Владата), додека претседателот на државата има повеќе протоколарна улога, а помалку е активно ангажиран во доменот на надворешната политика. Од друга страна, парламентите традиционално ја имаат улогата на институцијата која повеќе ја надгледува надворешната политика и тие имаат мало или речиси никакво влијание врз формулирањето на надворешната политика како таква. Релативно гледано, надворешната политика на Косово е во своите почетоци, но во тоа не е единствена. Иако фокусот во нејзиното спроведување, во споредба со европските традиции, е преместен, Косово сепак прифати систем сличен на францускиот и американскиот модел во спроведувањето на надворешната политика, во кои повеќе се нагласува улогата на претседателот отколку таа на премиерот. Ова е разбирливо, со оглед на тоа што на Косово се спроведува систем на управување во кој извршната власт е поделена меѓу претседателот и премиерот. Додека балансот на моќта се поместува од едната гранка на управување кон другата – во зависност од политичката моќ, личните способности и начинот на раководење – се поставува логично прашање: кој, всушност, ја води косовската надворешна политика?

Текстот ги разгледува предложените уставни амандмани за улогата и компетенциите на претседателот, наспроти спроведувањето и формулирањето на надворешната политика на Косово, и ги дефинира главните цели на надворешната политика и националните интереси на Косово.

*Клучни зборови:* Косово, надворешна политика, национални интереси





Professional article  
UDC: 327(510 : 4)

# ► THE NEW RELATIONS BETWEEN CHINA AND THE COUNTRIES OF CENTRAL, EAST AND SOUTHEAST EUROPE: CURRENT AFFAIRS AND FUTURE PROSPECTS

author: Anastas Vangeli

## INTRODUCTION

In recent years, China has become a major power with a global outreach, with its influence being felt in all corners of the planet. The region of Central, East and Southeast Europe (CESEE) has been no exception to this. Over the last few years, it has seen an unprecedented rise in terms of its economic cooperation with China. Moreover, as of 2012, China's Ministry of Foreign Affairs along with representatives of 16 countries set up a Secretariat for cooperation, pursuing a specific policy agenda that has the potential to change the international outlook of the region.<sup>2</sup>

Chinese analysts have deemed the progress of China-CESEE relations the "highlight" in terms of the recent development of Sino-European relations.<sup>3</sup> However, the topic has received very little attention in the regional debates. By providing a brief historical

<sup>1</sup> This paper is part of more extensive research on the relations between China and the countries of Central, East and Southeast Europe with a special focus on Macedonia, implemented with the Center for Research and Policy Making (CRPM) in Skopje. The author would like to thank Dr. Frauke Austermann for the comments on an earlier draft.

<sup>2</sup> The 16 countries are: Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Macedonia, Montenegro, Poland, Romania, Serbia, Slovakia and Slovenia. While the official terminology describes them as "Central and Eastern European (CEE) Countries," in this paper we use the term "Central, East and Southeast (CESEE) European" since the Western Balkans countries are traditionally not part of CEE.

<sup>3</sup> Zuokui Liu, "An EU Opening: China Stands Ready to Increase Investment in Central and Eastern European Countries," *Beijing Review*, January 10, 2013. [http://www.bjreview.com/world/txt/2013-01/07/content\\_510717.htm](http://www.bjreview.com/world/txt/2013-01/07/content_510717.htm).

overview, a description of the recent developments, and contextualizing the cooperation from a global, European, regional and, specifically, a Western Balkans perspective, this paper provides a summary of the state of the current affairs, and lays out the expectations for the future.

## HISTORICAL BACKGROUND

Prior to the second half of the twentieth century, China and CESEE had barely any political or economic ties.<sup>4</sup> This has changed with their emergence as parts of the “socialist community” during the Cold War. However, their relationship at the time was contingent on their respective relations with the Soviet Union, which were highly unpredictable.<sup>5</sup>

Initially, China pursued a “leaning on one side” policy, which meant full commitment to Stalin. Such positioning implied “fraternalism” with the Soviet satellite regimes and a strong opposition to “revisionist” forces (e.g. Tito’s Yugoslavia).<sup>6</sup> By the same token, the relationship between China and the countries of CESEE suffered after the Sino-Soviet split in 1960. The growing perception of the Soviets as a threat (especially after the invasion of Czechoslovakia in 1968), and the subsequent de-ideologization of China’s foreign policy in the 1970s, have resulted with a rapprochement between Beijing and most of the CESEE governments. In 1978, after more than two decades of isolation, the Chairman of the Hua Guofeng traveled to Yugoslavia and Romania, on the first trip abroad by a top Chinese statesman in more than two decades. During his trip, Hua learned about the benefits of economic experimentation, a lesson that reinforced the determination of Chinese leaders to pursue economic reforms at home.<sup>7</sup>

The relations between China and the countries of CESEE once again distorted with the developments of 1989. After the Tiananmen Square events, China was estranged by the international community, including many of the reformist and liberal-minded governments in CESEE. In the subsequent period, most of the CESEE countries were led by anti-communist elites, preventing any closer relationship with China (with the exception of Yugoslavia).<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Or as Bailes puts it: “Unless one goes back as far as the days of the Mongol Empire, previous political and economic ties between these widely separated partners had been minimal.” See Alyson J. K. Bailes, “China and Eastern Europe: A Judgement on the ‘Socialist Community,’” *The Pacific Review* 3, no. 3 (1990): 222–242, doi:10.1080/09512749008718871.

<sup>5</sup> Some of the CESEE countries were part of the USSR (Estonia, Latvia, Lithuania), others were so-called satellite states (Bulgaria, Czechoslovakia, Hungary, Poland and Romania), while others had rather complex relationship with the USSR (former Yugoslavia, Albania). For relations between China and CESEE during the cold war see Bailes, *op. cit.* and Michael B. Yahuda, “China and Europe: The Significance of a Secondary Relationship,” in *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, ed. Thomas Robinson and David Shambaugh (Oxford University Press, 1995), 266–282.

<sup>6</sup> See Yahuda, *op. cit.* Also see A. Ross Johnson, *The Sino-Soviet Relationship and Yugoslavia 1949-1971*, RAND Paper (Santa Monica, California: The RAND Corporation, 1971), <http://www.rand.org/pubs/papers/P4591.html>.

<sup>7</sup> Ezra Vogel, *Deng Xiaoping and the Transformation of China* (Harvard University Press, 2011), p. 163.

<sup>8</sup> A paradigmatic case for this is Czechoslovakia and, subsequently, the Czech Republic. The Czech former dissident and post-communist leader Vaclav Havel (President 1989-2003) was known for a strong anti-communist rhetoric with global orientations, and as a major critic of the Chinese regime, as well as a supporter of Taiwan. The major Chinese dissident movement Charter 08 was inspired by Havel’s Charter 77; prior to his death in 2011, Havel’s last action was the advocacy for freedom for the Chinese dissident and Nobel Laureate Liu Xiaobo. See CNN, “Vaclav Havel Protests Jailing of Chinese Dissident,” *CNN World News*, January 7, 2010. <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/asiapcf/01/06/china.dissident.czech/index.html>.



Most of the countries of CESEE at the time had faced socio-economic turmoil, and their consolidation and development required foreign assistance. In the first place, the United States stepped up their political and economic presence in the region, as a guarantor of security, and provider of aid and investments.<sup>9</sup> CESEE had rapidly become part of the geopolitical “West” and adopted a salient pro-American foreign policy. At the same time, this was a period of renewed confrontations between Washington and Beijing, which entered an alarming stage after the NATO intervention against Yugoslavia.<sup>10</sup> Throughout the 1990s, most of the countries expanded their cooperation with Taiwan and flirted with the idea of recognizing its independence (only Macedonia did actually recognize Taiwan), which rendered the relationship between Beijing and the region even thinner.<sup>11</sup>

Nonetheless, the relations between China and CESEE had since improved, and the so-called “divide” was refashioned into a pursuit of mutual benefit.<sup>12</sup> The enlargement of the European Union to include most of CESEE, the establishment of the Strategic Partnership between China and the EU, and the Chinese “Going Out” policy, were processes that unveiled parallel to each other.<sup>13</sup> It is worth mentioning however, that even though strategic partners on paper, in practice China and the EU prioritize their own domestic imperatives, and try to avoid sensitive and conflicting situations while expanding opportunities for cooperation - using Henry Kissinger’s terminology, they essentially maintain a relationship of “co-evolution.”<sup>14</sup> By the same token, China has treated its relationship with CESEE as an integral part of Sino-European relations, prioritizing domestic imperatives, avoiding tensions and identifying issues of common interest; the CESEE countries have been in response gradually adjusting to the emergence of the new actor in region.

<sup>9</sup> With the exception of Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia and Macedonia, all of the CESEE countries have over time become part of NATO. Macedonia is soon to be a NATO member state, as its acceptance to the Organization depends on the solution of the name dispute with Greece. Other than that, Macedonia has been a devoted military ally to the United States in the wars in Iraq and Afghanistan, and an enthusiastic supporter of American foreign policy.

<sup>10</sup> First, China as a permanent member of the United Nations Security Council felt that international law was sabotaged; second, China as a fierce proponent of non-interventionism was opposed to the NATO actions out of principle; third, FR Yugoslavia under Milošević was China’s strategic partner; and most importantly, the bombing of the Chinese embassy in Belgrade in 1999 inspired fierce anti-American sentiments in China.

<sup>11</sup> Tubilewicz discerns the following policy models Taiwan pursued in its “shopping” for alliances with CESEE countries in the 1990s: the Hungarian (“substantive”) model, based on pro-active (two-way) trade and economic cooperation without “ideological prejudice” towards PRC; the Latvian (“consular”) model of limited political cooperation in exchange for economic aid, while managing relations with both Beijing and Taipei (which ended in 2000); the Czech (“ideological”) model, which however “has not survived Havel’s departure from the Czech presidency;” and the Macedonian (“diplomatic”) model, a tradeoff between diplomatic recognition and economic aid, which, however, was short-lived and incomplete. See Czesław Tubilewicz, *Shopping for Allies: Taiwan and Post-Communist Europe* (London; New York: Routledge, 2007), pp. 177-179

<sup>12</sup> The term “new divide” was coined by Yahuda (*op.cit*) to describe the post-1989 relationship between China and CESEE.

<sup>13</sup> In 2004 eight CESEE countries (the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia and Slovenia) became EU member states; Romania and Bulgaria joined in 2007; and Croatia in 2013. Montenegro is currently negotiating its accession to the Union, Macedonia and Serbia are official candidates for accession, while Albania and Bosnia and Herzegovina are potential candidates.

<sup>14</sup> Frauke Austermann, Anastas Vangeli, and Xiaoguang Wang, eds., *China and Europe in 21st Century Global Politics: Partnership, Competition or Co-Evolution?* (Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, forthcoming).

## RISING CHINA AND CESEE: RECENT DEVELOPMENTS

The new China-CESEE relations are part of changing global landscape, in which central is the rise of China. In 2011 China has become the second largest economy in the world, with prospects to soon overtake the US at the number one spot.<sup>15</sup> At the same time, China is the world's largest holder of foreign reserves, and finding a smart way to allocate them is one of the priorities of its foreign policy. In order to achieve this, China has pushed for a so called "Going Out / Going Global Policy" (*zouchuqu zhanlue*).<sup>16</sup> In a nutshell, China sees making outward investment as equally important as attracting foreign direct investment.<sup>17</sup> In this respect, the 12<sup>th</sup> Five Year Plan (2010-2015) prioritizes speeding up the development of "overseas investment cooperation in an orderly manner."<sup>18</sup>

The CESEE, in this sense, has become an increasingly important destination for Chinese overseas investment for a number of reasons: countries in the region have a constant thirst for foreign capital, favorable investment climate, and capacity for further development; the EU, as well as the US and Russia, the traditional big players in the region, have diminished their presence after the global financial crisis, which opens room for China; strategically, CESEE is another door to the common European market, while has lower production costs; and finally, the prolific cooperation with the EU, as well as the Wider Europe area, provides a solid foundation for China's CESEE to build upon.<sup>19</sup>

As Szczudlik-Tatar argues, while the core priority of Chinese foreign policy in the region is advancing China's economic interests, the political aspect of the relationship plays a "supporting role in achieving economic goals" and culture and education serve as "soft power tools" aimed at achieving a more positive image of China in the region.<sup>20</sup> This is essentially framed as a "mutual benefit" or "win-win" approach – the countries of CESEE look for loans, investments and trade opportunities, as well as large-scale infrastructure projects, which China is willing to provide "without any strings attached." Such approach has been already seen

<sup>15</sup> Wayne M. Morrison, *China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States* (Congressional Research Service, July 23, 2013). <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33534.pdf>.

<sup>16</sup> Economist, "China's 'Going Out' Strategy," *The Economist Free Exchange Blog*, July 21, 2009. [http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2009/07/chinas\\_going\\_out\\_strategy](http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2009/07/chinas_going_out_strategy).

<sup>17</sup> As the 12<sup>th</sup> Five Year Plan states, China will "continue the combination of the strategies 'bringing in' and 'going out' and [will] pay equal attention to both foreign investment in China and Chinese investments abroad in order to increase safe and effective use of the two markets and their resources." See Nathalie Bernasconi-Osterwalder, Lise Johnson, and Jianping Zhang, eds., *Chinese Outward Investment: An Emerging Policy Framework. A Compilation of Primary Sources* (Winniepeg: International Institute for Sustainable Development and Institute for International Economic Research, 2013), p. 12

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>19</sup> See Hinrich Voss and L. Jeremy Clegg, "Understanding the Chinese-EU Investment Relationship," *East Asia Forum* (February 2, 2011), <http://www.eastasiaforum.org/2011/02/02/understanding-the-chinese-eu-investment-relationship/>. On China in the post-Soviet republics and Afghanistan see Raffaello Pantucci and Alexandros Petersen, "China's Inadvertent Empire," *The National Interest* (December 2012), <http://nationalinterest.org/article/chinas-inadvertent-empire-7615>; on China and Ukraine, Belarus and Moldova Justyna Szczudlik-Tatar, *China's Policy Towards Non-EU "New Eastern Europe"*, Bulletin (The Polish Institute of International Affairs, November 7, 2011).

<sup>20</sup> Justyna Szczudlik-Tatar, *China's Policy Towards Central and Eastern Europe*, Bulletin (The Polish Institute of International Affairs, May 9, 2011).

in areas where China has been traditionally involved – Africa, Latin America and Central Asia.<sup>21</sup>

By the autumn of 2013, one can argue that China has been beyond successful in implementing its CESEE strategy. First, the economic exchange between China and CESEE has been augmented to unprecedented levels, and investments have been “growing at a much quicker pace than [Chinese investments] in other parts of the EU or even the world.”<sup>22</sup> Although still in the nascent stage, in terms of the whole of Europe, the area of CESEE remains second only to Germany in terms of the volume of Chinese investments received.<sup>23</sup> Chinese investments in the region are “essentially made in the secondary sector,” as Chinese companies are fortifying their presence in the region.<sup>24</sup> Huawei, the mobile technology giant has its European Design Centre seated in Romania; Great Wall Motors has acquired Bulgaria’s Litex Motors; LiuGong Machinery, a construction equipment giant acquired Polish vehicle manufacturers HSW and Dresta; Wanhua Group, a chemical industry giant acquired Hungary’s BordonChem – these are only a handful of examples.<sup>25</sup> Chinese companies are also increasingly pursuing infrastructure and energy projects, such as huge railroads projects in Hungary, developing the ports of Croatia, building electricity production capacities in Bulgaria, Romania and Bosnia and Herzegovina, and so on.<sup>26</sup>

China has backed the economic cooperation by building a favorable political climate, primarily through increased diplomatic activity. First and second track diplomatic exchanges are more frequent than ever, and so are multilateral summits. Some of the CESEE countries (Bulgaria, Hungary and Romania) hosted the current President Xi Jinping way before his advancement to the Politburo Standing Committee, in 2009.<sup>27</sup>

The most important aspect of the China-CESEE relations, nonetheless, is their institutionalization through the establishment of a permanent multilateral platform for cooperation. For the first time in history, the 16 countries of CESEE had adopted a unified, regional approach, without the mediation of Washington, Brussels, or Moscow – but Beijing. The potential of such an assembly was seen in 2011 during the “China-Central and Eastern European Countries Economic and Trade Forum,”

<sup>21</sup>Ibid. and Simona R. Soare, “Beijing’s Central and Eastern European Charm Offensive: The Implications of China’s Growing Presence in the New Europe,” in *Navigating Uncertainty. US - Central European Relations 2012*, ed. Jakub J. Grygiel et al. (Washington: Center for European Policy Analysis, 2012), 64–73.

<sup>22</sup>Ibid, p. 73

<sup>23</sup>Ibid.

<sup>24</sup>Marta Golonka, *Partners or Rivals? Chinese Investment in Central and East Europe*, CEED Report (Warsaw: Central and Eastern Europe Development Institute, 2012), p. 24

<sup>25</sup>Ibid. See “China Global Investment Tracker Map,” *Heritage Foundation*, 2013. <http://www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map>.

<sup>26</sup>Ibidem. See Nick Buckley, “Beijing Wakes up to Eastern Europe,” *Financial Times*, May 17, 2012. <http://www.ft.com/cms/s/0/03d93826-9f79-11e1-a255-00144feabdc0.html#axzz2cn6rX4GL>.

<sup>27</sup>People’s Daily, “Chinese VP Xi Jinping Visits Five European Nations,” *People’s Daily Online*, October 2009, <http://english.people.com.cn/90002/98587/>.

which set a successful precedent of a high-level multilateral cooperation.<sup>28</sup> In April 2012, the China-Central and Eastern Europe Business Forum was held in Warsaw, where the Premier of the State Council Wen Jiabao unveiled a so called “twelve-point action plan” on the advancement of the relations between China and CESEE.<sup>29</sup> The first and most urgent of the twelve points was the establishment of a Secretariat for Cooperation between China and the participating countries, based with the Chinese Ministry of Foreign Affairs and headed by a Chinese Vice-Minister for Foreign Affairs. The Secretariat held its inaugural session on September 6, 2012 and has assembled on several occasions since.<sup>30</sup>

The rest of the goals agreed at the Warsaw meeting were:

- 2) Establishment of a US \$10 billion special credit line for the CESEE countries;
- 3) Setting up an investment cooperation fund between China and CEE countries with the goal of raising US \$500 million in the first stage;
- 4) Increase of the total trade volume between China and CESEE to US \$100 billion by 2015;
- 5) Stimulation of Chinese enterprises to invest in special economic and technology zones in CEE;
- 6) Exploration of potential financial cooperation such as “currency swap, local currency settlement for cross-border trade, and establishment of bank branches in each other’s countries”;
- 7) Establishment of an expert advisory committee on the construction of transportation network between China and CEE countries (e.g. regional highway or railway through joint venture, joint contracting and other means);
- 8) Expansion of cultural cooperation;
- 9) Provision of scholarships to the CESEE countries and support of the Confucius Institutes and Confucius Classrooms programs, and invitation of Chinese language students to China;
- 10) Establishment of a tourism promotion alliance between China and CESEE countries, coordinated by the China Tourism Administration;
- 11) Establishment of a research fund on relations between China and CESEE;
- 12) Hosting of the first young political leaders forum of China and CESEE in 2013.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> See Xinhua, “Wen Proposes More Cooperation with Europe,” *China Daily*, June 26, 2011, [http://www.chinadaily.com.cn/china/2011weneurope/2011-06/26/content\\_12777273.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2011weneurope/2011-06/26/content_12777273.htm).

<sup>29</sup> The forum featured a total of more than 1,000 participants, representing the government as well as the business sector. See Xinhua, “Wen Calls for Deepening Ties with Central, Eastern Europe,” *China Daily*, April 26, 2012. [http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2012-04/26/content\\_15153189.htm](http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2012-04/26/content_15153189.htm).

<sup>30</sup> *The Inaugural Conference of China-CEE Cooperation Secretariat and the First National Coordinators’ Meeting Are Held in Beijing* (Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, September 7, 2012). <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceuk/eng/zgyw/t969490.htm>.

<sup>31</sup> See “China’s Twelve Measures for Promoting Friendly Cooperation with Central and Eastern European Countries” (Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, April 26, 2012). <http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/wjbsp/g/t928567.shtml>.

The second goal of the twelve-point action plan, the establishment of a US \$10 billion special credit line for the CESEE countries, is already in action, and “with Chinese and CEE businesses reaching a number of agreements as a result” and with China already having “sent over 30 trade and investment promotion missions to CEE countries.”<sup>32</sup>

So far, over the span of just few months, the Secretariat has organized several important meetings, such as the Promotion Event of Tourism Products of China and countries of CESEE, the Cultural Cooperation Forum (coupled with a retrospective exhibition of the cooperation between CESEE and China in the National Museum of China) and the Education Policy Dialogue.<sup>33</sup>

The most recent event coordinated by the Secretariat was the Meeting of Local Leaders in Chongqing (July 2013), which had high-level attendance, and a significant number of business delegations, and resulted with the Chongqing Declaration.<sup>34</sup> The Declaration among other things, speaks about the advancement of the Chongqing-Xinjiang-Europe Railway, which constitutes the second corridor of the “Eurasian Land Bridge” or the “New Silk Road” – an umbrella term of infrastructure projects (in the first place, construction of new or renovation of existing railroads) that China is pursuing in Central, South and West Asia, as well as CESEE, for the purpose of facilitating land transportation of goods between the two continents.<sup>35</sup>

## CHINA AS A POTENTIAL GAME-CHANGER IN CESEE

*The Global Perspective.* On a macro level, one can see the growing China-CESEE cooperation as a function of China's rise in the global system and its increasingly pro-active economic diplomacy, coupled by the diminishing influence of the traditional partners of the CESEE countries. As Soare suggests, in the aftermath of the global financial crisis, “China's comparative power gains [...] and the relative

<sup>32</sup>Wei Wang, “Local Level Coop to Be a New Pillar of China-CEEC Coop,” *China Radio International*, July 4, 2013. <http://english.cri.cn/6909/2013/07/04/2361s773929.htm>.

<sup>33</sup>See *Vice Foreign Minister Song Tao Meets with Leading Officials of Tourism Departments of Central and Eastern European Countries* (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, November 22, 2012), <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t991771.shtml>; Xin Jiao and Hangyu Hu, *Education Policy Dialogue Between China and Central & Eastern European Countries Held in Chongqing* (Jiangsu Provincial Department of Education, July 1, 2013), <http://english.jsjyt.gov.cn/news/keynews/folder612/2013/07/2013-07-032743.html>; *The First China-Central & Eastern Europe Cultural Cooperation Forum* (Embassy of the Republic of Poland in Beijing, May 14, 2013), [http://beijing.mfa.gov.pl/en/news/the\\_first\\_china\\_central\\_eastern\\_europe\\_cultural\\_cooperation\\_forum; Retrospective Exhibition on Cultural Exchanges Between China and Central and Eastern European Countries Opens](http://beijing.mfa.gov.pl/en/news/the_first_china_central_eastern_europe_cultural_cooperation_forum; Retrospective Exhibition on Cultural Exchanges Between China and Central and Eastern European Countries Opens) (National Museum of China, May 15, 2013), <http://en.chnmuseum.cn/Default.aspx?tabId=521&InfoID=91718&frtid=500&AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

<sup>34</sup>*Local Leaders from China-Central and East European Countries (CEEC) Launched a “Chongqing Initiative”* (Chongqing Municipal Government, July 9, 2013), <http://en.cq.gov.cn/ChongqingToday/News/4021.htm>.

<sup>35</sup>The Chinese vision of the “New Silk Road” greatly differs from the Western one. It consists of three “Eurasian Land Bridges.” The first one uses the existing Trans-Siberian Rail (passes through Mongolia, Russia, Belarus, Poland, before reaching Germany); the second one is the one mentioned in the Chongqing declaration (passes through Kazakhstan, Russia, Belarus, and Poland, before reaching Germany); and the third one is the southern route, which starts from Shenzhen, spans through South and West Asia to Turkey (with a branch line towards the Middle East), and then through the Balkans to the rest of Europe. See Christina Lin, *China's New Silk Road to the Mediterranean: The Eurasian Land Bridge and Return of Admiral Zheng He*, ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security (Institute for Strategic, Political, Security and Economic Consultancy, October 2011).

U.S. withdrawal” (e.g. the stalling European Ballistic Missile Defense project, reduced FDIs and development aid) have put Beijing in the position of “a prime suitor” to become the region’s next top partner, or at least a viable alternative to the existing ones.<sup>36</sup> One must also not overlook the reduced capacity of the EU to invest in CESEE, which opens additional space for Chinese capital flow to the region. In fact, most of the EU member states – including the most economically developed ones – have in recent years refashioned their foreign policies in order to strengthen economic ties with China.

It is important to state, however, that first, China so far does not have the ambition, or the capacity to pursue goals other than advancing its economic interest in CESEE; and second, even with the dramatic increase in cooperation, its role in the region remains significantly smaller than the one of the US, or even Russia.

*The European perspective.* The growing involvement of China in CESEE challenges the Brussels-centric view of the Sino-European affairs. The Secretariat for Cooperation between China and the 16 countries, for instance, is a multilateral platform that includes eleven EU member states (and five countries in different stages of accession), but takes place outside the existing EU framework. Furthermore, it is asymmetrical as it is convened and managed by Beijing, while the European countries are followers in the process. It also happens to be a forum that serves primarily for business-doing purposes, evading issues that are high on the common EU policy agenda when it comes to China (normative issues, global issues, free trade and so on). Given the apolitical overtone of the forum, there is also a possibility that the promise of Chinese investments “without strings attached” (intentionally or not) strengthening populist governments that subvert European values, such as the ones in Hungary or Macedonia, as Chinese investments have often proved beneficial for autocrats around the world.

Knowing that the EU’s China policy lacks consensus and is bifurcated due to national interests overriding European ones, the advancement of the China-CESEE is, all in all, not the best of news for Brussels.<sup>37</sup> While CESEE is not likely to become what Timothy Garton Ash has conceptualized as an eventual “China Lobby” in Europe, the China-CESEE relationship will certainly further strengthen China’s presence as an actor inside the EU.<sup>38</sup>

*The Regional Perspective.* While China’s effort to bring the 16 CESEE countries together is a remarkable diplomatic feat, in practice there is a potential of growing

<sup>36</sup>Soare, *op.cit.*, p. 64. Also see François Godement, “China Goes for the New Europe in Warsaw - Be Our Guest - EISharp,” *EISharp*, April 2012. <http://esharp.eu/be-our-guest/17-china-goes-for-the-new-europe-in-warsaw/>.

<sup>37</sup>Godement, for instance, sees CESEE as a region that the EU is losing to China. Similar views have been proposed elsewhere. See Stefanie Bolzen and Johnny Erling, “Divide, Conquer, Aim East: China Has A Sharp New European Trade Strategy,” *Worldcrunch*, accessed July 24, 2013. <http://www.worldcrunch.com/world-affairs/divide-conquer-aim-east-china-has-a-sharp-new-european-trade-strategy/eastern-europe-beijing-foreign-commerce/c1s10100/>.

<sup>38</sup>On this point see Timothy Garton Ash, “Europe’s Crisis Is China’s Opportunity. No Wonder Nice Mr Wen Is on His Way,” *The Guardian*, June 22, 2011, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/jun/22/europes-crisis-is-chinas-opportunity>; François Godement, Jonas Parello-Plesner, and Alice Richard, *The Scramble for Europe*, Policy Brief (London: European Council on Foreign Relations, July 2011). [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR37\\_Scramble\\_For\\_Europe\\_AW\\_v4.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR37_Scramble_For_Europe_AW_v4.pdf); and Anastas Vangelis, “Beijing via Warsaw: The Growing Importance of China – CESEE Relations,” *Perspectives Internationales*, May 12, 2012, <http://perspectivesinternationales.com/?p=511>.

intra-CESEE and intra-European competition for attracting Chinese businesses and investment.<sup>39</sup> Moreover, even though Beijing considers the leap in terms of the China-CESEE cooperation a significant development of the Sino-European relations, the core of the relations are still the ties between China and Western Europe, with an ever growing importance of the Sino-German “special relationship.”<sup>40</sup> In this respect, the promise of better access to the Western European market and technology is one of CESEE’s key values.

Finally, while a lot is being promised, the cooperation between China and CESEE, nevertheless, is still far from smooth in practice. There are managerial culture gaps, diverging visions of running business, institutional constraints and human errors, which have complicated the implementation of projects and caused significant loss of resources.<sup>41</sup> When it comes to infrastructure projects in CESEE, Chinese companies cannot easily build on their experiences in Asia, Africa, or Latin America as the standards in requirements in Europe are much higher and the market more competitive.

*The Western Balkans Perspective.* Aside from Croatia, the Western Balkans are still outside the European Union and seen as diplomatically irrelevant; the China-CESEE cooperation in this sense provides them with an alternative path to the global scene or even an alternative way of “Europeanization,” as they are now seated on the same table with several EU member-states, representing a part of Europe abroad. However, they can truly benefit from the China relationship only if they further pursue the EU membership bid, as without access to the common market, their value is miniscule. In the case of Macedonia, this also means pursuit of good neighborly relations, especially with its EU neighbors (Bulgaria and especially Greece), as the CESEE platform of cooperation emphasizes that a transnational approach yields better results for everyone involved.

### Bibliography:

Ash, Timothy Garton. “Europe’s Crisis Is China’s Opportunity. No Wonder Nice Mr Wen Is on His Way.” *The Guardian*, June 22, 2011. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/jun/22/europes-crisis-is-chinas-opportunity>.

<sup>39</sup>Marta Golonka, *Partners or Rivals? Chinese Investment in Central and East Europe*, CEED Report (Warsaw: Central and Eastern Europe Development Institute, 2012).

<sup>40</sup>See Hans Kudhani and Jonas Parello-Plesner, *China and Germany: Why the Emerging Special Relationship Matters for Europe*, Policy Brief (London: European Council on Foreign Relations, May 2012). [http://ecfr.eu/page/-/ECFR55\\_CHINA\\_GERMANY\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR55_CHINA_GERMANY_BRIEF_AW.pdf).

<sup>41</sup>A paradigmatic example of the liabilities is the fiasco regarding the A2 highway in Poland, a project that the COVEC Group had to cancel because of a strain of shortcomings. See Adam Grzeszak, “Poland: The Motorway That China Couldn’t Build,” *Presseurop*, June 16, 2011, <http://www.presseurop.eu/en/content/article/716731-motorway-china-couldnt-build>. Also see Golonka, *op.cit.* Recently, there are growing concerns about the fate of the Zemun – Borca Bridge in Belgrade, which was supposed to be a new landmark and a prelude to other large-scale infrastructure projects. See InSerbia Team, “Delaying Construction of the Zemun-Borca Bridge Is Not an Option – Djilas,” InSerbia News, August 16, 2013. <http://ins Serbia.info/news/2013/08/delay-in-zemun-borca-bridge-construction-is-not-an-option-djilas/>.

Austermann, Frauke, Anastas Vangeli, and Xiaoguang Wang, eds. *China and Europe in 21st Century Global Politics: Partnership, Competition or Co-Evolution?* Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, forthcoming.

Bailes, Alyson J. K. "China and Eastern Europe: A Judgement on the 'Socialist Community'." *The Pacific Review* 3, no. 3 (1990): 222–242. doi:10.1080/09512749008718871.

Bernasconi-Osterwalder, Nathalie, Lise Johnson, and Jianping Zhang, eds. *Chinese Outward Investment: An Emerging Policy Framework. A Compilation of Primary Sources*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development and Institute for International Economic Research, 2013.

Bolzen, Stefanie, and Johnny Erling. "Divide, Conquer, Aim East: China Has A Sharp New European Trade Strategy." *Worldcrunch*. Accessed July 24, 2013. <http://www.worldcrunch.com/world-affairs/divide-conquer-aim-east-china-has-a-sharp-new-european-trade-strategy/eastern-europe-beijing-foreign-commerce/c1s10100/>.

Buckley, Nick. "Beijing Wakes up to Eastern Europe." *Financial Times*, May 17, 2012. <http://www.ft.com/cms/s/0/03d93826-9f79-11e1-a255-00144feabdc0.html#axzz2cn6rX4GL>.

"China Global Investment Tracker Map." *Heritage Foundation*, 2013. <http://www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map>.

"China's Twelve Measures for Promoting Friendly Cooperation with Central and Eastern European Countries." Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, April 26, 2012. <http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/wjbispg/t928567.shtml>.

CNN. "Vaclav Havel Protests Jailing of Chinese Dissident." *CNN World News*, January 7, 2010. <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/asiapcf/01/06/china.dissident.czech/index.html>.

Economist. "China's 'Going Out' Strategy." *The Economist Free Exchange Blog*, July 21, 2009. [http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2009/07/chinas\\_going\\_out\\_strategy](http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2009/07/chinas_going_out_strategy).

Godement, François. "China Goes for the New Europe in Warsaw - Be Our Guest - E!Sharp." *E!Sharp*, April 2012. <http://esharp.eu/be-our-guest/17-china-goes-for-the-new-europe-in-warsaw/>.

Godement, François, Jonas Parello-Plesner, and Alice Richard. *The Scramble for Europe*. Policy Brief. London: European Council on Foreign Relations, July 2011. [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR37\\_Scramble\\_For\\_Europe\\_AW\\_v4.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR37_Scramble_For_Europe_AW_v4.pdf).

Golonka, Marta. *Partners or Rivals? Chinese Investment in Central and East Europe*. CEED Report Part I. Warsaw: Central and Eastern Europe Development Institute, 2012.

———. *Partners or Rivals? Chinese Investment in Central and East Europe*. CEED Report Part II. Warsaw: Central and Eastern Europe Development Institute, 2012.

Grzeszak, Adam. "Poland: The Motorway That China Couldn't Build." *Presseurop*, June 16, 2011. <http://www.presseurop.eu/en/content/article/716731-motorway-china-couldnt-build>.

InSerbia Team. "Delaying Construction of the Zemun-Borca Bridge Is Not an Option - Djilas." *InSerbia News*, August 16, 2013. <http://inserbia.info/news/2013/08/delay-in-zemun-borca-bridge-construction-is-not-an-option-djilas/>.

Jiao, Xin, and Hangyu Hu. *Education Policy Dialogue Between China and Central & Eastern European Countries Held in Chongqing*. Jiangsu Provincial Department of Education, July 1, 2013. <http://english.jsjyt.gov.cn/news/keynews/folder612/2013/07/2013-07-032743.html>.



Johnson, A. Ross. *The Sino-Soviet Relationship and Yugoslavia 1949-1971*. RAND Paper. Santa Monica, California: The RAND Corporation, 1971. <http://www.rand.org/pubs/papers/P4591.html>.

Kudnani, Hans, and Jonas Parello-Plesner. *China and Germany: Why the Emerging Special Relationship Matters for Europe*. Policy Brief. London: European Council on Foreign Relations, May 2012. [http://ecfr.eu/page/-/ECFR55\\_CHINA\\_GERMANY\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR55_CHINA_GERMANY_BRIEF_AW.pdf).

Lin, Christina. *China's New Silk Road to the Mediterranean: The Eurasian Land Bridge and Return of Admiral Zheng He*. ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security. Institute for Strategic, Political, Security and Economic Consultancy, October 2011.

Liu, Zuokui. "An EU Opening: China Stands Ready to Increase Investment in Central and Eastern European Countries." *Beijing Review*, January 10, 2013. [http://www.bjreview.com/world/txt/2013-01/07/content\\_510717.htm](http://www.bjreview.com/world/txt/2013-01/07/content_510717.htm).

*Local Leaders from China-Central and East European Countries (CEEC) Launched a "Chongqing Initiative."* Chongqing Municipal Government, July 9, 2013. <http://en.cq.gov.cn/ChongqingToday/News/4021.htm>.

Millner, Caille. "With 10 Billion Dollar Credit Line, China Deepens Presence in Central Europe." *Spiegel Online*, May 18, 2012. <http://www.spiegel.de/international/europe/with-10-billion-dollar-credit-line-china-deepens-presence-in-central-europe-a-833811.html>.

Morrison, Wayne M. *China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States*. Congressional Research Service, July 23, 2013. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33534.pdf>.

Pantucci, Raffaello, and Alexandros Petersen. "China's Inadvertent Empire." *The National Interest* (December 2012). <http://nationalinterest.org/article/chinas-inadvertent-empire-7615>.  
People's Daily. "Chinese VP Xi Jinping Visits Five European Nations." *People's Daily Online*, October 2009. <http://english.people.com.cn/90002/98587/>.

*Retrospective Exhibition on Cultural Exchanges Between China and Central and Eastern European Countries Opens*. National Museum of China, May 15, 2013. <http://en.chnmuseum.cn/Default.aspx?TabId=521&InfoID=91718&fritid=500&AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

Soare, Simona R. "Beijing's Central and Eastern European Charm Offensive: The Implications of China's Growing Presence in the New Europe." In *Navigating Uncertainty. US - Central European Relations 2012*, edited by Jakub J. Grygiel, Robert Kron, A. Wess Mitchel, and Gabriela Paskova, 64–73. Washington: Center for European Policy Analysis, 2012.

Szczudlik-Tatar, Justyna. *China's Policy Towards Central and Eastern Europe*. Bulletin. The Polish Institute of International Affairs, May 9, 2011.

———. *China's Policy Towards Non-EU "New Eastern Europe."* Bulletin. The Polish Institute of International Affairs, November 7, 2011.

*The First China-Central & Eastern Europe Cultural Cooperation Forum*. Embassy of the Republic of Poland in Beijing, May 14, 2013. [http://beijing.mfa.gov.pl/en/news/the\\_first\\_china\\_central\\_\\_eastern\\_europe\\_cultural\\_cooperation\\_forum](http://beijing.mfa.gov.pl/en/news/the_first_china_central__eastern_europe_cultural_cooperation_forum).

*The Inaugural Conference of China-CEE Cooperation Secretariat and the First National Coordinators' Meeting Are Held in Beijing*. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, September 7, 2012. <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceuk/eng/zygy/t969490.htm>.

Tubilewicz, Czeslaw. *Shopping for Allies: Taiwan and Post-Communist Europe*. London, New York: Routledge, 2007.

Vangeli, Anastas. "Beijing via Warsaw: The Growing Importance of China – CESEE Relations." *Perspectives Internationales*, May 12, 2012. <http://perspectivesinternationales.com/?p=511>.

*Vice Foreign Minister Song Tao Meets with Leading Officials of Tourism Departments of Central and Eastern European Countries*. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, November 22, 2012. <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t991771.shtml>.

Vogel, Ezra. *Deng Xiaoping and the Transformation of China*. Harvard University Press, 2011.

Voss, Hinrich, and L. Jeremy Clegg. "Understanding the Chinese-EU Investment Relationship." *East Asia Forum* (February 2, 2011). <http://www.eastasiaforum.org/2011/02/02/understanding-the-chinese-eu-investment-relationship/>.

Wang, Wei. "Local Level Coop to Be a New Pillar of China-CEEC Coop." *China Radio International*, July 4, 2013. <http://english.cri.cn/6909/2013/07/04/2361s773929.htm>.

Xinhua. "Wen Calls for Deepening Ties with Central, Eastern Europe." *China Daily*, April 26, 2012. [http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2012-04/26/content\\_15153189.htm](http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2012-04/26/content_15153189.htm).

———. "Wen Proposes More Cooperation with Europe." *China Daily*, June 26, 2011. [http://www.chinadaily.com.cn/china/2011weneurope/2011-06/26/content\\_12777273.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2011weneurope/2011-06/26/content_12777273.htm).

Yahuda, Michael B. "China and Europe: The Significance of A Secondary Relationship." In *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, ed. Thomas Robinson and David Shambaugh, 266–282. Oxford: Oxford University Press, 1995.

## РЕЗИМЕ

Новите односи меѓу Кина и земјите од ЦИЈИЕ се дел од пошироката глобална слика, во која централно место зазема кинеското издигнување. Кина располага со најголеми девизни резерви во светот. Со цел за нивно ефективно распределување, таа спроведува „политика на излегување“, во која ЦИЈИЕ има значајна улога. Економската размена меѓу Кина и регионот е поголема од кога било, а ЦИЈИЕ привлекува сè повеќе кинески инвестиции. Дополнително, Кина ги зацврстува своите економски интереси преку создавање поволна политичка клима. Најважен аспект на односите помеѓу Кина и ЦИЈИЕ е нивната институционализација преку основањето на трајна мултилатерална платформа за соработка. Во април 2012, на Кинеско-Централно и источноевропскиот бизнис форум во Варшава, Премиерот на кинескиот Државен совет Уен Џјабао го претстави таканаречениот „акциски план од дванаесет мерки“ за унапредување на односите меѓу Кина и ЦИЈИЕ. Во периодот потоа, Кина го основа Секретаријатот за соработка со земјите од ЦИЈИЕ, воспостави специјална кредитна линија од 10 милијарди американски долари и организираше настани за соработка во областа на туризмот, културата, образованието и локалната власт. Овој труд доаѓа до заклучокот дека растечката соработка меѓу Кина и ЦИЈИЕ е условена од намаленото влијание на традиционалните партнери на регионот; ја предизвикува бриселоцентричната

перспектива на кинеско-европските односи бидејќи се случува надвор од постоечките канали на ЕУ и ги заобиколува централните теми на европската политика кон Кина. Земјите од Западниот Балкан, пак, можат единствено да се надеваат на вистинска корист од соработката со Кина, единствено ако продолжат на својот пат кон членство во ЕУ.

*Клучни зборови: Кина; Централна, Источна и Југоисточна Европа; кинеско-европски односи; политика на излегување надвор*





## ► РУСИЈА И ЕУ ВО ЗАЕДНИЧКОТО СОСЕДСТВО

Стручна статија  
УДК: 327(470:4-672ЕУ)

—  
автор: Кристина Богевска – Малинка

### ВОВЕД

По проширувањето 2004/07, ЕУ ги споделува границите со постсоветските држави на исток, „проблематичен“ регион со политички кризи и „замрзнати“ етнички конфликти, а стравот од прелевање на нестабилноста ги идентификува односите со соседите како една од трите стратешки цели на безбедносната политика на ЕУ (European Council, ESS 2003, 7-8). Во обидот да се создаде „круг на пријатели“ и да се разрешат барањата за крајни граници, ЕУ создава нова надворешнополитичка алатка – Европската соседска политика (2004)<sup>1</sup>, надградена со Источното партнерство (2009).

Првичната поставеност врз концептот на „екстерно управување“ (Lavenex 2004), заснован на условеност и трансфер на европските вредности и норми од горе, концепт позајмен од стратегијата на проширување, е во конкурентен однос со партнерството како нова форма на односи, засновани на „заедничко сопствеништво“ и „споделени вредности“. Според Коростелева (2012), тензичноста во концептуалната основа на новата политика доведе до несоодветна методологија на партнерскиот однос со источните соседи. Тоа се должи на неодредените и конкурентни гледишта на клучните актери и институции на ЕУ, кои поаѓаат од различни стратешки интереси, што влијае на ефикасноста во меѓународното промовирање

<sup>1</sup> Иницијативата потекнува од предлогот на Проди (2002) за *Политика на блискост за поширока Европа* и предлогот на Европската комисија, извештајот *Поширока Европа – Соседство: Нова рамка за односите со нашите источни и јужни соседи* (2003), доставен до Советот и Европскиот парламент во март 2003.

на „трансформациската дипломатија“ на ЕУ, „екстерното управување“ и „европеизацијата“ на надворешноста (Leonard (2005), Schimmelfennig (2010), Lavenex; Schimmelfennig (2009), Börzel (2010)). Разликите меѓу источните соседи во интересите и амбициите за продлабочување на односите со ЕУ, како и различната историја на односи и квалитативните и квантитативни разлики со државите од претпристапниот процес, надополнето со политичките и економските промени во источното соседство и зголемените очекувања на соседите, ја наметна потребата за рedefинирање на политиката на ЕСП на „сè, но не и институции“ во партнерски однос, заснован на принципот на диференцијација.

За разлика од искуството со проширувањето, каде што била единствена привлечна сила, ЕУ се соочува со конкурентност и мешање на влијанија на повеќе политички ентитети – Русија, Иран, Турција, САД. Трудот ќе ја истражува конкурентноста на политиките на ЕУ и Русија кон „регионот во непосредна близина на ЕУ и границите на Русија“<sup>2</sup>.

Важноста на новиот геополитички простор, по распаѓањето на СССР, за ЕУ и Русија ја објаснува напнатоста околу „заедничкото соседство“, особено со зголемувањето на интересот на ЕУ за источното соседство и интересот на одредени земји (Украина, Молдавија, Грузија) за вклучување во евроатлантските процеси<sup>3</sup>. По загубата на огромна територија, како „национална трагедија од огромен размер“<sup>4</sup> и консолидирањето на позицијата на меѓународен актер, Русија се обидува да ги пресоздаде односите со постсоветските држави, доживувајќи ги ЕСП и ИП како „обид да се рашири сферата на влијание на ЕУ“<sup>5</sup>.

## КОНЦЕПТУАЛНИ РАЗЛИКИ ВО ПОЛИТИКИТЕ НА ЕУ И РУСИЈА КОН „ЗАЕДНИЧКОТО СОСЕДСТВО“

Апстрактната привлечност на ЕУ наспроти активните обиди на Русија да ги заштити „привилегираните“ интереси во поранешните советски републики преку конкретни придобивки (евтина енергија, отворање на пазарот, мултилатерални организации) и воени и економски средства (воено присуство и брза реакција

<sup>2</sup> „Регионот во непосредна близина на ЕУ и границите на Русија“ е терминологија која се користи, на пример, во: ROAD MAP FOR THE COMMON SPACE OF EXTERNAL SECURITY. Достапно на: [http://eeas.europa.eu/russia/docs/roadmap\\_escopolitic\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/russia/docs/roadmap_escopolitic_en.pdf) (пристапено на 15.8.2013). Термините „заедничко соседство“ и „заедничко европско соседство“ не се појавуваат во документот. Терминот во географска смисла ги подразбира Источно-централна и Југоисточна Европа – Украина, Белорусија и Молдавија; и Јужен Кавказ – Ерменија, Азербејџан и Грузија. Политички, тоа е област од интерес на источната димензија на ЕСП. (Adomeit, 2011:5-6) [https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/adomeit\\_0.pdf](https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/adomeit_0.pdf)).

<sup>3</sup> Скептицизмот на Русија произлегува од недовербата во вистинските цели на Источното партнерство: Дали сериозно е насочено кон создавање стабилно и безбедно соседство или е геополитичка алатка за поткопување на руската позиција во областа. ИП е исклучително прашање за Русија поради нејзините интереси: стратешко-политички (конфедерација со Белорусија, воено-техничка соработка со Белорусија и Ерменија, воен конфликт со Грузија, поддршка на независноста на Абхазија и Јужна Осетија) и економски (инвестиции, трговија, енергетски транспорт) (Види: Sergunin 2013:24).

<sup>4</sup> Говор на Путин 12.2.2004: <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1077038/posts>

<sup>5</sup> Лавров, 21.3.2009: <http://euobserver.com/9/27827>

на кризите, стратешка контрола на енергетски ресурси, трговски ембарга), ја поткопува улогата на ЕУ како „нормативна моќ“<sup>6</sup>, особено што нормативните вредности се во судир со геополитичките интереси на ЕУ во регионот.

Бироократскиот пристап и помалата подготвеност за понуда на конкретни придобивки се должат на различните интереси на земјите-членки на ЕУ и политиката на приоритет кон Русија. Недостигот на крајниот поттик – членството, дополнително влијае кај проевропски ориентираните соседи, на напорите на ЕУ за условена трансформација и ја наметнува потребата од ревизија на концептот. Подобрената понуда на Источното партнерство<sup>7</sup>: економската интеграција, партнерството за мобилност, партнерството за енергетска безбедност и подобрениот политички дијалог, како и отворената финалност, даваат основа, особено кај државите со изразени аспирации, за приближување кон ЕУ. (Види: Popescu, Wilson 2009).

## УПОТРЕБАТА НА „МЕКА МОЌ“ ВО ЕВРОПСКОТО СОСЕДСТВО

Првичната непопуларност на Русија кај државите од поранешниот Советски Сојуз, по зацврстувањето на економската моќ и меѓународната позиција, се променила со проактивниот однос за зачувување на политичкото и економското влијание во „блиското соседство“<sup>8</sup>. „Обоените“ револуции и перцепцијата дека се поткрепени од Западот, како и новите политики на ЕУ кон Истокот,<sup>9</sup> ја покажаа неопходноста од преосмислување на тактиката<sup>10</sup>. Воочувајќи ја важноста на НВО, граѓанскиот сектор и медиумите, Русија вложува во нив за градење алтернативна претстава на ЕУ. Историските и културни/лингвистички врски – руско малцинство, руски јазик, постсоветска носталгија, руска православна црква, се „добри карти во компетитивната игра со ЕУ“ (Adomeit,

<sup>6</sup> За „нормативната моќ“ на ЕУ, види: Ian Manners, Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, *JCMS* 2002 Vol. 40/2, pp. 235–58; Hiski Haukkala, EU as a Regional Normative Hegemon: The Case of ENP, *Europe – Asia Studies*, Vol.60/9, November 2008, 1601 – 1622; Thomas Diez, Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe', *Millennium - Journal of International Studies* June 2005 vol. 33 no. 3 613-636; Adrian Hyde-Price 'Normative' power Europe: a realist critique, *Journal of European Public Policy* 13:2 March 2006: 217–234; Helene Sjursen, The EU as a 'normative' power: how can this be?, *Journal of European Public Policy*, Volume 13, Issue 2, 2006: 235–251.

<sup>7</sup> Според Декларацијата од Прага, „главна цел на Источното партнерство е да создаде неопходни услови за придвижување на политичката асоцијација и понатамошната економска интеграција меѓу ЕУ и заинтересираните држави-партнери... Со таа цел, Источното партнерство ќе се обиде да ги поддржи политичките и социо-економските реформи на земјите-партнери, олеснувајќи го приближувањето кон Европската Унија“ (Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009, Prague, (Пристапено: 15.7.2013), [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/10758.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/10758.pdf)).

<sup>8</sup> Терминот „блиско соседство“ повеќе не е во официјална употреба.

<sup>9</sup> Некои од руските стратешки аналитичари верувале, посочува Сергунин, дека тајната цел на иницијативите е да се поткопа геополитичката позиција на Русија во нејзината традиционална сфера на влијание. Од тука, посочува, и одбивањето на Москва да се приклучи на ЕСП (2004), посочувајќи на специјалниот статус во односите со Брисел. Од истите причини се сомнева и во другите регионални проекти на ЕУ, како Синергијата на Црното Море (2007), Источното партнерство (2009), Стратегијата за ново партнерство со Централна Азија (2007), Арктичката стратегија (2008) и Стратегијата на Балтичкото Море (2009). (Sergunin, 2013:18-19).

<sup>10</sup> Претседателот Путин, по реизборот во 2012, ги повикал руските креатори на надворешна политика да ги осмислат нетрадиционалните надворешнополитички инструменти, како и „меките моќи“, споменати и во нацрт-верзијата на рускиот Концепт на надворешна политика (12.2012). (Putin V., *Ukaz Prezidenta RF ot 7 Maya 2012 No. 605 "O merakh po realizatsii vneshnepoliticheskogo kursa Rossijskoi Federatsii"* [Декрет на Претседателот на РФ, 7 мај 2012, Бр.605 „За мерките на имплементација на надворешнополитичкиот курс на РФ“], (пристапено: 18.6.2013), <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm>, (види: Sergunin: 28).

2011:67). Popescu, Wilson (2009) посочуваат неколку сфери на конкурентност меѓу ЕУ и Русија во примената на „меките моќи“<sup>11</sup>, како: различни политички пораки за финалност на односите; различни модели на економска соработка; различна визна политика; различен модел на демократија и влијание и однос кон медиумите.

**Табела 1. ЕУ и Русија како „меки моќи“**

ЕУ	Русија
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Потхранување на надежите за членство, со отворена финалност на ИП</li> <li>- ЕУ информациски центри</li> <li>- Најголем трговски партнер и економски можности</li> <li>- Помош на владите и цивилното општество</li> <li>- Поддршка на демократијата</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Реторика на братство</li> <li>- Придобивки од членство во мултилатерални институции</li> <li>- Стратешки инвестиции</li> <li>- Безвизен режим и отворен пазар на труд</li> <li>- Поддршка на авторитарни режими</li> <li>- Модел на „суверена демократија“</li> </ul>

Извор: Popescu, Wilson 2009:38

## ПОЛИТИЧКИ ПОРАКИ НА ЕУ И РУСИЈА КОН СОСЕДСТВОТО

Различноста во надворешнополитичкиот пристап на ЕУ и Русија кон заедничкото соседство е евидентна во политичката порака.

Русија се обидува да ја регенерира соработката со државите од поранешната советска империја преку употреба на привлечна реторика со конотација на братство; блискост; заеднички културни, историски и етнички врски, поткрепена

<sup>11</sup> Според Џозеф Нај, авторот на концептот, „мека моќ“ на една држава е, првично, способност за привлечност и почива на три ресурси: култура, политички вредности и надворешни политики. Постои и економска димензија која може подеднакво да служи и како инструмент на „тврдата“ моќ. (Nye J., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004, 11 (види кај: Sergunin: 29). Руската интерпретација на „меката моќ“, вели Сергунин, е прагматична и интерес-центрична. На пример, нацрт-верзијата на рускиот Концепт на надворешна политика ја дефинира „меката моќ“ како „низа на инструменти“ кои помагаат да се постигнат надворешно-политичките цели преку средствата на општествените институции, информациските технологии и комуникациите, хуманитарни и други методи кои се различни од класичната дипломатија (Chernenko Y., „Prikhod missii“ [The mission is found], *Kommersant*, December 14, 2012 (Пристапено: February 13, 2013), <http://www.kommersant.ru/doc/2089373> (види кај: Sergunin:33). Претседателот Путин бил прагматичен во дефинирањето на „меката моќ“ како надворешно-политички инструмент за лобирање кај странски држави за интересите на Москва или подобрување на меѓународната слика на Русија (Putin V., Ukaz Prezidenta RF ot 7 Maya 2012 No. 605; Putin V., *Vystuplenie na soveschanií poslov i postoyannykh predstavitelei Rossii*, 9 Iulya 2012 [Speech at the meeting of Russian ambassadors and permanent representatives, July 9, 2012], (пристапено: 18.6.2013), <http://www.kremlin.ru/news/15902> (види: Sergunin:34).



со поддршка за брзо зачленување во мултилатерални организации<sup>12</sup> и укажување на директната корист од нив<sup>13</sup>.

Примената на НВО<sup>14</sup>, комуникациските технологии и лингвистичката блискост во градењето на дискурсот на историска поврзаност, директно влијае во политичкиот и културниот живот на постсоветските држави. Медиумското влијание во внатрешната политика, надворешно-политичките односи и изборните процеси преку спинување на пораката за одредени политички личности, меѓународни и локални настани (на пример, војната во Грузија, економската криза во ЕУ и слично), ја менува концепцијата за ЕУ од посакувана дестинација во политички ентитет кој е постојано во криза – институционална или економска, чија привлечност не е толкава за да се реализира по секоја цена. За разлика од бројноста на „локалните“ медиуми на руски јазик, европските медиуми не се доволно застапени и популарни во соседството.

Критиките на истражувачката јавност, посочува Сергунин (2013:30), кон руските стратегии на „мека моќ“ се насочени кон создавањето и поддршката на мрежи кои влијаат во културниот, економскиот и политичкиот живот на државите од соседството, ширењето пристрасни информации, контрола врз програмската содржина на локалните медиуми и нагласување на лојалноста на руското малцинство.

Од друга страна, нејасната финалност на политиката на ЕУ<sup>15</sup> и конфузното мешање на концептите на партнерство и екстерно управување, како и дефокусирањето на интересот на европската економска криза и случувањата со Арапската пролет, го намалува легитимитетот на ЕСП и Источното партнерство. Неодреденоста на реториката на ЕУ се должи на обидот за урамнотежен одговор на барањата за крајни граници, наспроти притисокот од европските партнери со аспирации за членство, за отворена финалност како поттик за спроведување на реформите. Примената на принципот на условеност, како ефикасна алатка за трансфер на политики и вредности во

<sup>12</sup>Како паралела на НАТО е Колективната безбедносна организација (CSTO), чии членки Белорусија, Ерменија, Казакстан, Киргистан и Таџикистан имаат корист од евтините цени на руското оружје. Одговор на Европската економска област е Евроазиската економска заедница (EURASEC).

<sup>13</sup>За пример, види: Ukraine faces choice – to be a Customs Union member or to launch free trade zone with EU, Итар-Тасс, 05.03.2013 на: <http://www.itar-tass.com/c142/667348.html> и Ukraine's entry in Customs Union as 3+1 impossible – Medvedev, Итар-Тасс, 18.03.2013, на: [http://www.itar-tass.com/c32/679027.html?utm\\_medium=twitter&utm\\_source=ITAR-TASS](http://www.itar-tass.com/c32/679027.html?utm_medium=twitter&utm_source=ITAR-TASS).

<sup>14</sup>Во 2007, фондацијата „Руски свет“ (Фонд «Русский мир») е основана со претседателски декрет, иако има статус на НВО. Главна цел е промоција на рускиот јазик, култура и образовен систем надвор од границите. Во 2008, Федералната агенција за ЗНД, сонародниците во странство и меѓународна хуманитарна соработка – Rossostrudnichestvo, е основана со исти цели како и „Руски свет“, но со владин статус и поддршка од Министерството за надворешни работи. <http://rs.gov.ru/node/15995>. Како нивно дополнување, бројни НВО (со поддршка на државата), како Фондацијата „Горчаков“ за јавна дипломатија, Фондот „Анђеј Первозвани“, Меѓународниот совет за руските сонародници, Библиотека Литература на руски јазик во странство, Меѓународна асоцијација на збратимени градови, и др. се дел од т.н. активности на „мека моќ“. Потенцијал на „мека моќ“ има и системот на високото образование, со интернационализацијата и воведувањето на Болоња процесот и зголемувањето на државната квота за странски студенти на руските универзитети (види: Sergunin:31).

<sup>15</sup>Концептот „сè, но не и институции“ на ЕСП, односно исклученоста на членството како можност, подоцна се ублажува во „Комуникацијата на ЕК за јакнење на ЕСП“ и „Источното партнерство“ .... за европските соседи, без прејудување како ќе се развиваат нивните односи со ЕУ во иднина, во согласност со одредбите на Договорот“. (COM (2006)726:2).

процесот на проширување, не соодветствува на идејата за партнерски однос и „заедничко сопствеништво“, особено што немаат сите држави од источното соседство интерес за евроинтеграциските процеси. Нивните енергетски ресурси и важноста како транзит се од стратешко значење за Унијата.

## ЕВРОПСКИ ВРЕДНОСТИ НАСПРОТИ СУВЕРЕНА ДЕМОКРАТИЈА

Неконзистентната политика на ЕУ во однос на демократизацијата на соседството го намалува политичкото влијание. Залагајќи се за ширење и унапредување на европските вредности, вградувајќи ги политичките критериуми како одредница во акциските планови и поддржувајќи ги со дополнителни средства од Фондот за управување, истовремено применува нееднаков третман во односите со авторитарните режими во соседството. Додека ги поставува енергетските интереси како приоритет за сметка на демократизацијата, во случајот со Азербејџан, применува недоволно ефикасна негативна условеност преку „традиционални“ санкции за Белорусија. Според Дитрих (2013:3), не постојат стремежи што ќе ги натераат режимите да донесат потенцијално штетни политики за виталните интереси, особено во авторитарни режими каде што опозицијата е слаба и фрагментирана. ЕУ треба да ја постави демократската агенда како врвен приоритет во Азербејџан и да заземе попрагматичен пристап кон Белорусија преку поставување патоказ за административна и економска модернизација, условена со конкретни придобивки, без да се развива чувство за загрозеност на режимот (види: Ditych, 2013).

Дополнителна пречка за ефикасност во демократизацијата на соседството се спротивставените пристапи и незаинтересираноста на одредени земји-членки<sup>16</sup>, како и незаинтересираноста на одредени источни партнери за евроинтеграционите процеси, освен за економска соработка.

Влијанието на внатрешнополитички план во соседството, Русија се обидува да го наметне и да го одржи преку традиционалната тактика на поддршка на пријателски режими во соседството<sup>17</sup>, надолполнета со поддршка на граѓанскиот сектор во обид за легитимизирање на изборни нерегуларности. Спротивставувањето на нерегуларностите и полуавторитарната власт доведе до бран на конфронтации со демонстрантите, политички коалиции за промени (Молдавија, септември 2009) и притисок за демократски промени (Грузија 2011 и победа на здружената опозиција на парламентарните избори во Грузија во

<sup>16</sup> Не постоела согласност за присуство на белорускиот претседател на Самитот во Прага, односно Холандија и Чешка се спротивставуваат, додека Германија, Италија и Полска притискаат за поголем ангажман. Од друга страна, на Самитот во Прага од повисоки претставници на поголемите земји-членки е забележано само присуството на германскиот канцелар Ангела Меркел.

<sup>17</sup> Пример: Партијата на регионите и Јанукович на претседателските избори во Украина 2004 и 2010, дотогашниот претседател Воронин на претседателските избори во Молдавија во 2009 преку средби со рускиот претседател Медведев и рускиот патријарх и посета на руските министри за надворешни работи и економија (Popescu, Wilson 2009:36).

октомври 2012, признавање на поразот од претседателот Саакашвили и уставни промени за поголеми надлежности на владата и премиерот).

Од друга страна, прифатливоста на рускиот концепт на „суверена демократија“, како „одговорна демократија“ (Mekhtiev, 2007:741) во Азербејџан, е конкурентна на обидите на ЕУ за демократизација по европски модел. На изборите во февруари 2008, Ерменија преминува во претседателска моќ по урнекот на Русија<sup>18</sup>. Молдавија со изборот на Николај Тимофти<sup>19</sup> за претседател во март 2012, влезе во „пост-Воронин ера“<sup>20</sup> по речиси тригодишна политичка криза. Дури и водечките демократии во регионот, Украина и Грузија, ја промениле сликата со опаѓање на слободата на медиумите и човековите права. Политичкото уредување на соседите не влијае во продлабочувањето на односите со Русија.

## ВИЗНАТА ПОЛИТИКА НА ЕУ И РУСИЈА КОН СОСЕДСТВОТО

Обидувајќи се да ја зголеми привлечноста за соседството, Русија нуди отворена визна политика, можност за работна миграција и понуда на државјанство. Безвизниот режим ги зацврстува социоекономските и културни врски и ја олеснува работната миграција до рускиот пазар како важен економски фактор за поранешните советски републики. Понудата на државјанства, особено на граѓаните од непризнатите територии и нивното признавање, дава легитимитет за безбедноста и заштитата на руските државјани, и можност за интервенција при евентуален конфликт<sup>21</sup>.

За разлика од реалните можности што ги нуди Русија, поставувањето на шенгенскиот сид од ЕУ го намалува легитимитетот и успешноста на ЕСП и Источното партнерство, негативно влијае врз одржувањето на социоекономските врски меѓу државите од некогашниот источен блок и ги оддалечува од европските текови. Понудата на визна либерализација (за Украина и Молдавија во 2008, Грузија во 2012) како долгорочен поттик има ограничен реформски потенцијал.

<sup>18</sup> На претседателските избори во Ерменија, обележани со низа неправилности, мандатот на поранешниот претседател Роберт Кочаријан бил префрлен на избраниот наследник, дотогашниот премиер Серж Саргсијан. Опозициските протести во март биле насилно растуриени со убиство на 10-ина протестанти и 20-дневна вонредна состојба. Саргсијан го освои претседателскиот мандат и по контроверзните избори во февруари 2013.

<sup>19</sup> Независен кандидат поддржан од коалицијата Алијанса за европска интеграција и тројца поранешни членови на Комунистичката партија на Воронин.

<sup>20</sup> "Moldova Enters Post-Voronin Era -- Or Maybe Not" by RFE/RL's Moldovan Service, with contribution from RFE/RL correspondent Robert Coalson, *European Dialogue*, at: <http://eurodialogue.org/Moldova-Enters-Post-Voronin-Era-Or-Maybe-Not>.

<sup>21</sup> Види како пример: "Russia vows to defend S Ossetia". *BBC News*. 5 August 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7543099.stm> (пристапено: 7.7.2013).

**Табела 2. Мигранти-работници и нивни приходи, од шесте држави на источното соседство**

Источно соседство	Русија	ЕУ	Просечен годишен прилив (2008)
Белорусија	300.000 – 700.000	60.000 – 70.000	2 – 3 милијарди \$
Украина	2 милиони	3 милиони	8,4 милијарди \$
Молдавија	344.000	350.000 – 500.000	1,6 милијарди \$
Грузија	1 милион	50.000	1 милијарда \$
Ерменија	2,5 милиони	150.000	1,5 -2 милијарди \$
Азербејџан	2 милиони	100.000	1 – 1,5 милијарди \$

Извор: Popescu, Wilson 2009:34

## ЕКОНОМСКА СОРАБОТКА НА ЕУ И РУСИЈА СО ЗАЕДНИЧКОТО СОСЕДСТВО

ЕУ е најголем трговски партнер на државите од источното соседство, со исклучок на Белорусија, чија трговија со ЕУ е речиси во еднаков размер како и со Русија<sup>22</sup>. На обидот за трансформативно влијание врз економските структури во соседството, преку усогласување со законодавството, стандардите и нормите на ЕУ и условената понуда на Продлабочена и сеопфатна слободна трговска зона (DCFTA) како краен поттик, Русија нуди Царинска унија и ги употребува економските моќи за развој на политичко влијание. „Економизацијата“ на руските политики кон соседството<sup>23</sup>, преку стратешката контрола на енергетските ресурси и инфраструктурата, како и трговските ембарга, поткрепени со военото присуство, наспроти концептот на ЕУ за развој на надворешните односи преку економска соработка и наднационално управување, даваат предност во конкурентниот однос во соседството.

## ЕУ И РУСИЈА – „ТВРДА МОЌ“ ВО СОСЕДСТВОТО

Примената на негативната условеност на „насочените“ санкции и цивилните мисии во соседството<sup>24</sup> ја немаат „тврдата моќ“ како главните инструменти на руската надворешна политика кон соседството<sup>25</sup>: военото присуство и контролата врз економскиот и енергетскиот сектор.

<sup>22</sup>Трговијата на останатите држави со Русија не е повеќе од 25%. Голем број европски компании се присутни во регионот, а ЕУ бележи трговски суфицит, со исклучок на Азербејџан, поради извозот на нафта во ЕУ (Popescu, Wilson, 2009:31-33).

<sup>23</sup>„Терминот 'економизација' не укажува на приоритет на економијата над политиката, ниту, пак, либерално laissez faire, напротив, владина контрола и управување на економските работи, на кратко, политизација и употреба на економски средства кон соседните земји за постигнување политички цели“ (Adomeit, Hannes, 2011:8).

<sup>24</sup>ЕУБАМ Мисија за гранично управување – Молдавија – Украина (2005); ЕУММ Набљудувачката мисија во Грузија (2008); ЕУЈУСТ Мисија за „владеење на правото“ Темис во Грузија (2004-5).

**Табела 3. ЕУ и Русија – концепти на „тврда моќ“**

Русија	ЕУ
<ul style="list-style-type: none"> <li>- неповлекување на воените трупи,</li> <li>- делење пасоши,</li> <li>- преземање на инфраструктурата,</li> <li>- различни енергетски цени,</li> <li>- ембарго за нафта и гас, трговски блокади</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- мониторинг и гранични мисии,</li> <li>- „насочени“ санкции: забрана за виза, замрзнување имот,</li> <li>- финансиска помош,</li> <li>- критично оценување на ЕСП акцискиот план</li> </ul>

Извор: Popescu, Wilson 2009:45

### **ВОЕНОТО ПРИСУСТВО НА РУСИЈА И ПРЕВЕНЦИЈАТА НА ЕУ КОНФЛИКТИ НА ЕУ**

Военото присуство на „руските мировници“ во кризните региони на соседството, ја ограничува независноста на соседите, директно – спречувајќи ја целосната контрола над територијата, и индиректно – ограничувајќи ја нивната надворешна политика (односите со НАТО). Реакциите се разликуваат: Белорусија гледа заштита од запад и внатрешната опозиција, Ерменија превенција од Азербејџан (Нагорно – Карабах), а Азербејџан, помалку задоволна, не се спротивставува. Во Транснистрија не се почитува обврската од самитот на ОБСЕ (1999) за повлекување на „руските мировници“<sup>25</sup>. По војната со Грузија (2008) го зголемила военото присуство и развила нови воени бази.

**Табела 4. Руски трупи во европското соседство (2008)**

Држави	Број на руски трупи	Краен рок за повлекување
Белорусија	850	2020
Украина	13.000 – 15.000	2017
Молдавија	1.300	2003 *
Грузија	3.600 – 7.600	2001**
Ерменија	5.000	2021
Азербејџан	900 – 1.400	2012

\* нема изгледи за повлекување;

\*\* март 2009, Договор со Абхазија за 3.800 трупи за 49 години.

Извор: Popescu, Wilson 2009:40

<sup>25</sup>Поранешната советска 14-та армија, која им помагала на транснистриските сепаратисти во Молдавија, е преименувана во „мировници“.

Русија ги користи „замрзнатите“ конфликти<sup>26</sup> како средства за влијание врз внатрешната и надворешната политика на соседите. Доминантната позиција во мировните преговори за Транснистрија ја маргинализира ЕУ и форматот 5+2<sup>27</sup>. Во Грузија со години ги блокира обидите на ЕУ за решавање на конфликтите во Абхазија и Јужна Осетија.

Во Украина е присутна тензијата околу присуството и операциите на руската морнарица на Крим. Киев е незадоволен од политичките активности на финансирање проруски НВО и политички партии преку помошни претставништва на морнарицата.

Неподготвеноста на ЕУ да се ангажира во локалните конфликти, на пример, во Грузија, се должи на спротивставените ставови меѓу земјите-членки и делумно на претпазливоста да не се спротивстави со Русија. По ветото на Русија за проширување на операцијата на ОБСЕ за контрола на границата меѓу Русија и Грузија (2004), одговорот на ЕУ бил испраќање советници за гранично управување во Грузија. Попеску и Вилсон (2009:42) сметаат дека неодлучноста ја прави ЕУ делумно одговорна за ескалација на конфликтот – Саакашвили одлучил да дејствува по свое, а Русија била уверена дека воената акција ќе привлече само неефективен протест од ЕУ.

До грузискиот конфликт, единствено вклучување на ЕУ во решавањето на конфликти во источното соседство било во Транснистрија. Поставувањето на мисијата за гранично управување (EUBAM) меѓу Украина и Молдавија не успеало да ја надолжни со политичка стратегија за разрешување на конфликтот.

## **НЕГАТИВНАТА УСЛОВЕНОСТ НА ЕУ НАСПРОТИ ЕКОНОМСКИОТ И ЕНЕРГЕТСКИОТ ПРИТИСОК НА РУСИЈА**

Недостигот на „златниот поттик“ од ЕУ создава тешкотии во примената на економските мерки за ефикасни промени во источното соседство. Употребата на „насочените“ санкции се покажала неефикасна. Повлекувањето на одредени трговски привилегии за Белорусија (2007), без да ги поврзе за авторитарниот режим, не дејствувале како поттик за промени. Забраната за визи на транснастриските и белоруските политичари и замрзнувањето на имотот на Лукашенко и 40-те министри, ги погодуваат самите нив, но немаат суштинско влијание, поради што се повлечени.

Наспроти тоа, политиката на економски притисок, од воведување пазарни цени на енергенсите до прекин на испораката и трговски забрани, Русија ја користи како политички инструмент.

Енергетската надмоќ на Русија како политичка алатка за влијание врз соседството е очигледна преку контролата на цените и доставата на гас во

<sup>26</sup> Абхазија, Јужна Осетија, Транснистрија и Нагорно – Карабах.

<sup>27</sup> Формат 5+2 (Молдавија и Транснистрија, со Русија, Украина и ОБСЕ како медијатори и ЕУ и САД како набљудувачи).

замена за контрола над енергетската инфраструктура<sup>28</sup> или задоволување на неекономските барања<sup>29</sup>. Индикативен е примерот со Украина до 2009 и посредничката компанија РосУкрЕнерго, под управа на Гаспром и украински бизнисмени<sup>30</sup>. Преземањето на гасоводните мрежи во постсоветските европски држави ја зголемува зависноста од рускиот гас. Ерменија можела да ја намали зависноста во 2006, инвестирајќи во гасоводот до Иран, доколку Гаспром не ја презел контролата. Притисокот кон Молдавија, како резултат на енергетската зависност од Русија<sup>31</sup>, за плаќање на заостанат долг кон Гаспром од 4 милијарди долари и понудата на поефтин гас во замена за откажување на членството во енергетската заедница на ЕУ<sup>32</sup>, е модел за начинот на штитење на руските геополитички интереси во регионот.

Користејќи ја глобалната економска криза, Русија се стекнала со сопственост над стратешки економски компании во соседството<sup>33</sup>, како можен инструмент за политички притисок.

Најголем економски притисок преку трговски блокади, Русија извршила над Грузија, по апсењето на четири руски шпиони (септември 2006), преку забрана за транспорт и пошта, затворање на единствениот копнен граничен премин и протерување на неколку стотици грузиски работници. Ги користи и трговските забрани за увоз на вино, зеленчук, месо и млечни производи во односите со Молдавија, Украина и Грузија.

Државите од источното соседство стравуваат од можно воведување визи, спречување на трансфер на пари или депортација на голем број работници<sup>34</sup> од страна на Русија, што би имало тешки последици по ранливите политички и

<sup>28</sup> Како резултат на ваквата стратегија, Гаспром контролира поголем дел од локалните монополистички компании за дистрибуција на гас во Молдавија (Молдовагас) и Ерменија и 50% од Белтрансгас во Белорусија.

<sup>29</sup> Договор со Белорусија за заедничка контрола на воздушниот простор во февруари 2009. Договорот од април 2010 меѓу рускиот претседател Медведев и украинскиот претседател Јанукович за намалување на цената за природен гас, е искористен за продолжување на договорот за употреба на Севастополското пристаниште за руската црноморска флота за дополнителни 25 години, што не бил случај пред доаѓањето на Јанукович за претседател. Види: "Ukraine says Russian navy must get ready to leave Crimea", RIA Novosti, 24.10.2008 (<http://en.rian.ru/world/20081024/117934615.html>).

<sup>30</sup> Кризата со прекинет на гас кон Украина во 2009 имаше последици и кон одредени членки на ЕУ, како Унгарија, Романија, Полска, Словачка и Бугарија, и ја наметна потребата од енергетска диверзификација на добавувачите и транзитните патишта.

<sup>31</sup> Молдавија е целосно зависна од Транснистрија во енергетскиот сектор, а Транснистрија е зависна од Русија (Гаспром) и Украина (транзит). Главната компанија за дистрибуција на гас во Молдавија е во сопственост на Гаспром. Прекинет на достава на електрична енергија во Молдавија од нуклеарната транснистриска централа Кучурган, во сопственост на јавната руска компанијата Интер Рао, во 2004 и 2005, се случил кога односите помеѓу нив биле на ниско ниво. Повеќе за енергетската зависност на Молдавија и кризата во Транснистрија види на: "Moldova's Energy Strategy and the 'Frozen Conflict' of Transnistria", EKEM European Energy Policy Observatory, [http://www.ekemenergy.org/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=179:moldovas-energy-strategy-and-the-frozen-conflict-of-transnistria&catid=45:caspian-sea-black-sea-and-south-east-europe&Itemid=69](http://www.ekemenergy.org/en/index.php?option=com_content&view=article&id=179:moldovas-energy-strategy-and-the-frozen-conflict-of-transnistria&catid=45:caspian-sea-black-sea-and-south-east-europe&Itemid=69)

<sup>32</sup> Повеќе види на: <http://www.rferl.org/content/russia-offer-to-moldova-cheap-gas-or-eu-treaty/24706478.html>

<sup>33</sup> Во јануари 2009, руската банка ВЕБ, во која претседател на бордот директори е Путин, ја купува украинската Проминвестбанк за 150 милиони \$, а подоцна, руската банка Инкредбанк ја купува Универзал банка во Молдавија за 4,4 милиони \$ (Popescu, Wilson 2009:31-33).

<sup>34</sup> Во Азербејџан не помалку од 70% од приходите во руралните средини доаѓа од парите кои ги праќаат околу 2 милиони Азербејџанци кои работат во Русија (вкупната популација е 8,4 милиони). Доколку Русија протера и само мал дел од нив, страшни би биле последиците по Азербејџан (Ismailzade, Fariz "Russian Soft-Power Increasing in Azerbaijan" Eurasia Daily Monitor, vol 5 no 39, 29 February 2008, види кај: Popescu, Wilson 2009:45).

економски системи. Тоа овозможува ефикасна примена на широкиот спектар од инструменти за притисок за постигнување надворешнополитички цели во соседството, но на долг рок нивната примена го намалува руското влијание со придвижување на соседите да ги диверзификуваат економиите или извозните пазари.

За разлика од Русија, која не се двоуми да ги употреби сите расположливи средства за заштита на интересите и да дејствува на заканите во соседството, ЕУ е неодлучна, нема доволно мотивирачки последици по државите кои не ги почитуваат обврските и остава простор за нивно игнорирање. Од друга страна, нејзината зависност од испораката на гас и нафтени деривати од Русија и државите од Црноморскиот и Каспискиот регион како транзит и производител, ја намалува моќта за условена европеизација кон надвор, особено во држави и за општествени сегменти каде што се проценува дека се поголеми отстапките и штетата, за политичките елити, од непопуларноста на реформите на краток рок, наспроти придобивките за државата на долг рок.

## ЗАКЛУЧОК

Конкурентноста меѓу ЕУ и Русија во заедничкото соседство е реалност. Русија ги штити своите „привилегирани“ интереси во соседството и ги користи сите расположливи инструменти на „мека“ и „тврда“ моќ за да го спречи мешањето во нејзината сфера на влијание. Од друга страна, ЕУ има легитимен стратешки интерес за демократизација на регионот и негово приближување во европскиот нормативен простор, со што би се спречило прелевање на нестабилноста на нејзина територија. Меѓутоа, зависноста на ЕУ од енергетските ресурси, интересот за одржување на односите со Русија и селективната примена, од страна на соседите, на придобивките кои ги нудат ЕУ и Русија, се фактори кои ги поткопуваат обидите за европеизација на соседството.

Неефикасноста на политиките на ЕУ кон источното соседство и исклученоста на „златниот поттик“ ја намалуваат тензијата во односите со Русија. Успешноста на Источното партнерство ќе зависи од зголемувањето на привлечноста преку конкретни придобивки (визна либерализација; зголемен политички интерес; координирана порака; поголем ангажман во превенција на кризи преку насочена финансиската помош во изградба на добро управување и стабилност; поддршка на граѓанскиот сектор и слободата на медиумите; превенција на безбедносните кризи преку набљудувачки мисии и притисок за дијалог). Најголемиот предизвик на ЕУ, како што вели Хаукала (2009:2), е да ја убеди Русија да ја напушти логиката на „игра во која загубата на едниот е добивка за другиот“ (zero-sum game) и да ја прифати можноста за заемна корист од интегративните процеси.



**Библиографија:**

'A Secure Europe in a Better World', European Security Strategy, Brussels (12 December 2003). Достапно на: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

Adomeit Hannes, (2011) Russia and Its Near Neighbourhood: Competition and Conflict with the EU, College of Europe Natolin Campus, [https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/adomeit\\_0.pdf](https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/adomeit_0.pdf).

D. Averre (2010) 'The EU, Russia and the shared neighbourhood: security, governance and energy', *European Security*, 19(4), pp. 531-534.

T. Börzel, (2010) European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy, *Journal of Common Market Studies*, Volume 48, Issue 2, pages 191–219, March 2010.

Thomas Diez, (2005) Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe', *Millennium - Journal of International Studies* June 2005 vol. 33 no. 3 613-636.

Ondrej Ditrych, Good cop or bad cop? Sanctioning Belarus, Briefs Issues- No14 - 04 March 2013, European Union Institute for Security Studies. Достапно на: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/good-cop-or-bad-cop-sanctioning-belarus/>.

European Commission, *A Strong European Neighbourhood Policy*, COM (2007) 774, Brussels 2007. Достапно на: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_774\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf).

European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104, достапно на: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf).

European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, COM (2004) 373 final. Достапно на: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf).

European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Eastern Partnership, COM (2008) 823 final*. Достапно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:EN:PDF>.

European Commission, *On Strengthening the European Neighbourhood Policy*, COM (2006) 726. Достапно на: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf).

H. Haukkala, (2008) 'The EU as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy', *Europe-Asia Studies*, 60(9), pp. 1-22.

Haukkala, Hiski (2009) From Zero-Sum to Win-Win? The Russian Challenge to the EU's Eastern Neighbourhood Policies. SIEPS European Policy Analysis, 12-2009, November (Stockholm: SIEPS), Достапно на: [http://www.sieps.se/sites/default/files/581-epa\\_2009\\_12.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/581-epa_2009_12.pdf)

Hyde-Price, Adrian (2006) 'Normative' power Europe: a realist critique, *Journal of European Public Policy* 13:2 March 2006: 217–234.

Joint Communication by the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and the European Commission, *A New Response to a Changing Neighbourhood: A Review of European Neighbourhood Policy*, Brussels, 25 May 2011, COM(2011) 303. Достапно на: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com\\_11\\_303\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf).

Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit" 7 May 2009, Prague, (Пристапено: 15.7.2013), [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/presdata/en/er/10758.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/presdata/en/er/10758.pdf).

E.A. Korosteleva, (2012) *The European Union and its Eastern Neighbours: Towards a more ambitious partnership?* London: BASEES / Routledge Series on Russian and East European Studies.

S. Lavenex, (2004) EU External Governance in 'Wider Europe', *Journal of European Public Policy*, 11(4), pp. 680–700.

Schimmelfennig, Frank; Lavenex, Sandra, (2009), EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics, in: *Journal of European Public Policy* 16:6, 2009, 791-812.

Sergei Lavrov, 21.3. 2009, EU expanding its 'sphere of influence,' Russia says, види на: <http://euobserver.com/9/27827>.

M. Leonard (2005) *Europe transformative power*, CER Bulletin, n. 40, види на: <http://www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2005/europes-transformative-power>.

M. Leonard, and Popescu, N. (2007) 'A Power Audit of EU-Russia Relations', European Council on Foreign Relations Policy Paper. Достапно на: [http://ecfr.eu/page/-/ECFR-02\\_A\\_POWER\\_AUDIT\\_OF\\_EU-RUSSIA\\_RELATIONS.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR-02_A_POWER_AUDIT_OF_EU-RUSSIA_RELATIONS.pdf).

Ian Manners, (2002) Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, *JCMS* 2002 Vol. 40/2. pp. 235–58.

Mekhtiev, Ramiz (2007) Na puti k demokratii: razmyshlyaya o nasledii, Baku: Serq – Qerb. "Moldova Enters Post-Voronin Era -- Or Maybe Not" by RFE/RL's Moldovan Service, with contribution from RFE/RL correspondent Robert Coalson, European Dialogue. Достапно на: <http://eurodialogue.org/Moldova-Enters-Post-Voronin-Era-Or-Maybe-Not>.

Popescu, N. and Wilson, A. (2009) 'The Limits of Enlargement-Lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood', European Council on Foreign Relations Policy Report. Достапно на: [http://ecfr.eu/page/-/ECFR14\\_The\\_Limits\\_of\\_Enlargement-Lite.\\_European\\_and\\_Russian\\_Power\\_in\\_the\\_Troubled\\_Neighbourhood.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR14_The_Limits_of_Enlargement-Lite._European_and_Russian_Power_in_the_Troubled_Neighbourhood.pdf).

N. Popescu, and Wilson, A. (2011), 'Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbourhood', European Council on Foreign Relations Report, May 2011. Достапно на: [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR31\\_ENP\\_AW.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR31_ENP_AW.pdf).

R. Prodi, Former President of the European Commission, 'A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability', Brussels, 5-6 December 2002. Достапно на: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619>.

V. Putin, *Vystuplenie na soveshchaniy poslov i postoyannykh predstaviteley Rossii*, 9 Julya 2012 [Speech at the meeting of Russian ambassadors and permanent representatives, July 9, 2012], (пристапено:18.6.2013), <http://www.kremlin.ru/news/15902>.

Putin V., *Ukaz Prezidenta RF ot 7 Maya 2012 No. 605 "O merakh po realizatsii vneshnepoliticheskogo kursa Rossiyskoi Federatsii"* (пристапено:18.06.2013), <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.

V. Putin, 'Putin schitaet raspad SSSR obshchenatsional'noy tragediey', *Nasledie otechestva*, speech on 12 February 2004, Достапно на: <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1077038/posts>

ROAD MAP FOR THE COMMON SPACE OF EXTERNAL SECURITY. Достапно на: [http://eeas.europa.eu/russia/docs/roadmap\\_economic\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/russia/docs/roadmap_economic_en.pdf) (пристапено на15.8.2013).

Samokhvalov, Vsevolod (2007) Relations in the Russia-Ukraine-EU triangle: 'zero-sum game' or not? Occasional Paper - No68 - 01 September 2007, EU Institute for Security Studies (ISS).

Достапно на: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/relations-in-the-russia-ukraine-eu-triangle-zero-sum-game-or-not/>.

Frank Schimmelfennig, (2010) Europeanisation Beyond the Member States, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 8: 3. 2010, p. 319-339. Достапно на: [http://www.eup.ethz.ch/people/schimmelfennig/publications/10\\_ZSE\\_Europeanization\\_\\_manuscript\\_.pdf](http://www.eup.ethz.ch/people/schimmelfennig/publications/10_ZSE_Europeanization__manuscript_.pdf).

Alexander Sergunin, Bridging a (Mis) Perceptual Gap, *Bilge Strateji*, Cilt 5, Sayı 8, Bahar 2013, Sayfa 17-37

Helene Sjursen, (2006) The EU as a 'normative' power: how can this be?, *Journal of European Public Policy*, Volume 13, Issue 2, 2006: 235-251.

Ukraine faces choice – to be a Customs Union member or to launch free trade zone with EU, Итар-Тасс, 05.03.2013 на: <http://www.itar-tass.com/c142/667348.html>.

Ukraine's entry in Customs Union as 3+1 impossible–Medvedev, Итар-Тасс, 18.3.2013, на: [http://www.itar-tass.com/c32/679027.html?utm\\_medium=twitter&utm\\_source=ITAR-TASS](http://www.itar-tass.com/c32/679027.html?utm_medium=twitter&utm_source=ITAR-TASS).

Herman Van Rompuy President of the European Council, transcript of speech made in Brussels on 15 December 2011 following EU-Russia Summit, Достапно на: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/126952.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126952.pdf).

## ABSTRACT

The success of the European Neighbourhood Policy (ENP) and Eastern Partnership (EaP) is largely influenced by the interest of Russia in those countries which are “near abroad”. The importance of the EU`s Eastern Neighbourhood as an energy producer and transit region, the fear of instability spillover when the EU borders were closed to the region due to political crises and “frozen” ethnic conflicts, as well as the concept of projecting the European values and norms to the outside, justify the impact of the EU in the perceived Russian “sphere of influence” and, consequently, increase the tension exerted on the “common neighborhood”. The main issue investigated in this paper is the Russian competitive concept of “soft” and “hard” power and how it affects the EU’s attempts to transform the post-Soviet Eastern and South Caucasian countries and bring them closer to the European normative space. It concludes that the existing competition between the EU and Russia allows the countries of the European neighbourhood to selectively benefit from the cooperation with them and reduces the power of the EU in their europeanisation. The existing tension in the relations between the EU and Russia concerning the issue of common neighborhood would be decreased by overcoming the perception of the relations as a “zero sum game,” where the deepening of the relations between the EU and its neighbourhood is Russia’s loss; hence, in this context, the acceptance of the legitimacy of the interests for the region by both sides and their cooperation concerning issues of mutual interest is of great importance.

Key words: *EU, Russia, European Neighbourhood Policy, Eastern Partnership*





Professional article  
UDC: 340.13.021:33(4-672EV)

# ► EU AS A 'NORMATIVE POWER' OR 'NORMATIVE HEGEMON' IN THE INTERNATIONAL COMMUNITY: FOCUS ON THE ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENTS

—  
author: Pavlina Miteva

## INTRODUCTION

Foreign policy is an important political tool that articulates the interests and strategies of the states (or state-like entities like the European Union) as regional and global actors mainly regarding their security and trade affairs. Except protecting its citizens, the role of a state consists in promoting their social and economic advancement which heavily depends on the way external trade is managed. As the era of globalization increased, the free movement of capital, goods and services increased the competition between the producers of these commodities in their race to bigger markets and higher profits.

In the context of liberalizing trade, the interest disparity between the developed and the developing countries has been constantly in the focus of the World Trade Organization (WTO) as the only global forum for negotiating international trade policy between the nations. The repeated failure of the developing and developed countries to reach a consensus on crucial trade issues during the WTO's negotiation rounds unofficially declared the setup of this organization as inefficient. Since trade has to occur anyway, grasping for bilateral free trade agreements in arranging trade

issues has become an obvious tendency and practice in the international trade relations. It is commonly known that when it comes to arranging relations between countries with different levels of development, there is hardly a win-win situation and conditionality instead of consensus takes place.

Since the beginning of the negotiations of the Economic Partnership Agreements (EPAs) between the EU and African, Pacific and Caribbean (ACP) countries, EPAs were widely considered as a reflection of the EU's pursuit for cheap resources and bigger markets while being promoted as a means for fighting poverty and supporting regional cooperation in the ACP countries.

Motivated by the global outcry provoked by the negotiation process and the outcome of the EPAs, this paper tries to determine the type of foreign policy EU employs towards the ACP countries. Is it really that only self-interest drives EU's actions regarding the ACP countries? What is happening in this case with EU's solidarity and highly praised values declared as official guidelines in its international relations? In order to determine the international role EU plays in this case, the 'Normative Power' and 'Normative Hegemon' as two opposite but equally debated concepts are taken into consideration. In order to create a basis for analysis, the first section of the paper describes the meaning of these concepts; the second section gives a brief overview of the development of the EU-ACP trade relations and the creation of EPAs; having presented the conceptual approaches and the subject of analyses, in the third section the presented arguments prove that judging from EU's behavior, elements from the both concepts are present; finally, the paper ends with a summary of the conclusions.

### **THE CONCEPTS OF 'NORMATIVE POWER' AND 'NORMATIVE HEGEMON'**

In the last few decades in the European studies literature a clear academic position is traceable that defines EU as a 'normative power' on the international scene. Seeing the EU as a 'civilian' or 'normative power' has in its essence the perception of the Union as a force for spreading good in the world. Starting with Duchene in the 1970s who recognized the 'civilian power' of the European Community, the current prevailing debate regarding the 'normative power' concept is very often built on the Ian Manners' Normative Power Europe (NPE) approach.<sup>1</sup>

As one of the loudest and mostly debated proponents of the idea that the EU should be regarded as a normative power, Manners defines such power as the ability of the EU to shape conceptions of 'normal' in the international relations by exporting and diffusion of its norms and values.<sup>2</sup> 'Power over opinion' and 'ideological power' are other depictions of EU's 'normative power' offered by different scholars. Manners considers the concept of EU as normative power in addition to the concepts of civilian and military power, i.e. regardless of the

<sup>1</sup> Hiski Haukkula, 'Discussion Article The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy', *Europe-Asia Studies* 60 (9), 2008, DOI: 10.1080/09668130802362342.

<sup>2</sup> Ian Manners, 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?', *JCMS* 40 (2), 2002: 239.

possibility of employing military means. What, according to Manners, makes the EU so different in applying normative power is the historical context in which EU evolves; its hybrid polity of national and supranational governance and the contractual basis upon which the EU is constructed. All this makes the EU transcend the classical Westphalian state conventions and powers and builds distinctive international identity. By putting universal values like liberty, rule of law, democracy and respect for human rights in the center of its international relations, the EU receives the role of an international actor *sui generis* that has the ability of changing international norms according to its own image.<sup>3</sup> EU's founding principles are being diffused in the international community in several ways. *Contagion* or unintentional diffusion; *informational diffusion* by EU taking policy initiatives; *procedural diffusion* or institutionalization of relationships by conclusion of international or regional cooperation agreements; *transference* or EU imposing norms as formal condition; *overt diffusion* or physical presence of the EU in third parties; and *cultural filter* or accepting norms by the third parties through the process of political learning.<sup>4</sup>

Manners' NPE approach gets confirmed with EU's official provisions relating its foreign policy. Article 21 of the TEU providing the general provisions of EU's external action states that the guiding principles that EU will follow on the international scene are democracy, rule of law, human rights, equality and solidarity as well as respect for the UN Charter and international law. These are the same principles that have inspired EU's creation, enlargement and principles which EU 'seeks to advance in the wider world'.<sup>5</sup>

Although controversial, Manners' NPE approach proves highly influential since it provoked huge debate regarding EU's foreign policy nature. As one of the many opponents, Haukkula points that the NPE approach is one more normative rather than empirical approach describing what EU's role *should* be and not what it actually *is*. In exporting norms, the EU does not rely on passive diffusion only, but it takes rather active measures.<sup>6</sup> Haukkula regards the EU as a 'normative hegemon' that uses its economic and normative advantage to 'build highly asymmetrical bilateral relationships' that facilitate the active transference of its norms and values.<sup>7</sup> He further adds that the EU's normative power depends on coercion, but also on the perceived legitimacy of EU's actions in the eyes of its partners and the international community.<sup>8</sup>

The concept of perceiving the EU as a 'hegemon' in the international relations is also present in Bendiek and Kramer analysis of the EU's global policies. Namely, they argue that the EU's exporting of norms and values is interpreted as a manifestation

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid., 244, 245.

<sup>5</sup> 'Consolidated Version of the Treaty on European Union', *Official Journal of the European Union C 83/13, 2010*: 28, available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF>.

<sup>6</sup> Haukkula, "EU as Normative Hegemon".

<sup>7</sup> Ibid., 1602.

<sup>8</sup> Ibid., 1603.

of its hegemonial identity. By intentionally pushing its ideals and system of rules onto other states, Europe's foreign policy is regarded as a strategy of active 'milieu shaping' in order for a viable environment to be established where the EU can pursue its economic and political interests in optimal fashion.<sup>9</sup>

## THE ROAD TO EPAS

The foundation of trade relations between the EU and ACP dates back since the very beginning of the functioning of the European Community. This trade cooperation has never regulated only commercial issues, but always financial help and assistance for the development of the ACP countries. Namely, the Treaty of Rome in 1957 established the European Common Market and provided for the European Economic Community (EEC) to build associations with the European colonies in Africa. The Treaty provides for the colonies financial and technical aid from the European Development Fund (EDF) established for this cause. After the decolonization, covering the period from 1964 to 1975, Yaoundé I and II Conventions brought into being the trade cooperation between EEC and the association of African independent countries which provided for some commercial advantages for them and further financial help from the EDF.<sup>10</sup>

The four Lomé Conventions following afterwards cover the period from 1975 to 2000 and are considered to be the framework for the current trade relations between the EU and ACP countries. The fourth Lomé Convention (1990) includes respect for human rights and democratic principles as condition for the ACP countries to receive the following EDFs.<sup>11</sup> Regarding the trade relations, the main principle of the Lomé Conventions is the principle of non-reciprocity, meaning that the ACP countries do not have to provide reciprocal preferences for the EU exports in return.<sup>12</sup>

During the term of the Lomé Conventions it became highly disputable whether their provisions are in compliance with the WTO regulations, whose main principle is non-discrimination. This principle normally requires from the importer to give all the suppliers equal treatment as to the 'most favored nation'. Due to this, the EU requested a 'waiver' from the WTO or a possibility for excuse from compliance with the principle of non-discrimination at least until new agreement with the ACP countries is reached. The waiver was allowed until the expiration of the fourth Lomé Convention in 2000.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Annegret Bendiek and Heinz Kramer, 'The EU as a 'Strategic' International Actor: Substantial and Analytical Ambiguities', *European Foreign Affairs Review* 15, 2010: 469, available from: <http://erf.sbb.spk-berlin.de/han/kluwerlaw/www.kluwerlawonline.com/document.php?id=EERR2010034>.

<sup>10</sup> 'European Commission - The Lomé Convention', last modified February 17, 2012, available from: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/index_en.htm).

<sup>11</sup> 'From Lomé I to IV', last modified February 17, 2012, available from: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/lomeitoiv\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/lomeitoiv_en.htm).

<sup>12</sup> European Commission, 'Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries (...) Challenges and options for a new partnership'. COM 96 (570), 1996: 17.

<sup>13</sup> 'The Status of Trade Preferences in WTO', available from <http://www.fao.org/docrep/004/y2732E/y2732e08.htm>.



The new millennium launched the renegotiation of EU-ACP trade relations and announced the silent opening of the ACP markets towards the EU. The non-reciprocal trade regime is about to be replaced with reciprocal trade preferences from the ACP countries towards EU in return. The Cotonou Agreement of 2000 serves this purpose. As a new Partnership Framework between the EU and 79 ACP countries, Cotonou will be in force until 2020 with the main objective of reducing and eradicating poverty and subsequent integration of the ACP countries into the global markets.<sup>14</sup> The important novelty introduced with the Cotonou Framework are the free trade agreements or so-called Economic Partnership Agreements (EPAs) that should be negotiated and signed by the EU and the ACP countries divided into regions. For the sake of the negotiations a second waiver was allowed, expiring at the end of 2007<sup>15</sup>, which was the deadline for negotiating the EPAs.

The ACP countries can opt out of the EPAs and choose another trade arrangement like the General System of Preferences (GSP) which, for the ones categorized as Least Developed Countries (LDCs), means keeping the trade preferences granted under the fourth Lomé Convention<sup>16</sup>, but for the developing ACP countries it means equal treatment with the rest of the developing countries in the world. For the ACP regions that have not signed EPAs until the deadline, interim-EPAs were offered. Serving as commitments to sign full EPA within a certain time frame, they regulate only trade in goods, while the trade in services and the liberalization of investments, public procurements and regulation of intellectual property or the so-called 'Singapore issues' were left to be negotiated in the full EPAs.<sup>17</sup>

### EU AS 'NORMATIVE POWER' OR 'NORMATIVE HEGEMON'?

By applying Manners' NPE approach, it is evident that during the whole EPA negotiation process and in general, during the EU-ACP international trade relations, in the EU's actions elements of 'normative power' can be traced. Namely, the *contagion* or the unintentional diffusion and spread of ideas from the EU to the ACP countries can be exemplified through the formation of the African Union, considering that this Union was designed according to EU's integration model.<sup>18</sup> The *procedural diffusion* or the export of norms towards the ACP countries via institutionalizing relationships is exemplified through the EPAs as inter-regional cooperation agreements. The *transference* or the exporting of norms with 'carrot and stickism' i.e. when the (non) acceptance of the norms by the third party is a formal condition for receiving economic sanction or financial reward, is exemplified

<sup>14</sup>The Cotonou Agreement', last modified September 12, 2012, available from: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/>.

<sup>15</sup>'European Communities — the ACP-EC Partnership Agreement Decision of 14 November 2001', available from: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_acp\\_ec\\_agre\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_acp_ec_agre_e.htm).

<sup>16</sup>Jason Bergtold et al., 'Lomé to Cotonou conventions: trade policy alternatives for the Senegalese groundnut sector'. *Agricultural Economics* 33, 2005: 315, available from: <http://ezproxy.lehrer.hwr-berlin.de:2060/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=0d826a64-8a17-4cff-85a4-a284098c10cf%40sessionmgr112&vid=1&hid=127>.

<sup>17</sup>Lotte Drieghe, 'The European Union's trade negotiations with the ACP: Entrapped by its own rhetorical paperroom/135.pdf, available from: <http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/135.pdf>.

<sup>18</sup>Annegret Bendiek and Heinz Kramer, 'EU as 'Strategic' International Actor', 461.

through the EDF.<sup>19</sup> In this context, the interim-EPAs can be another example for *transference* through the 'stick and carrot' method, since by signing them, the ACP countries avoid trading under the less favorable GSP system, but they are obliged to conclude fully liberalized EPAs not only regarding goods, but also services, investments, public procurements and intellectual property. Fully liberalized EPAs are regarded by the EU as a manifestation of one of its values, namely equality and non-discrimination. Due to the process of globalization, the efficient spreading of information and the highly developed communication system, the *informational diffusion* as a way of spreading norms from the EU to the ACP countries is inevitable. The physical presence of EU representatives and institutions in the ACP countries is also undeniable, giving space for the *overt diffusion* to happen.

Although, as shown above, the norm diffusion between the EU and the ACP countries provided in the NPE approach seems to be happening, this approach proves insufficient and shortsighted in grasping the reality of the EU-ACP trade relations, especially considering the current public outcry against the EU's negotiation strategy regarding the developing ACP countries.

Namely, EPAs' provisions demanding trade liberalization of 'substantially all' goods through a time span nonsufficient for adaptation of the weak and infant ACP industries; the readjustment of the ACP regions for the sake of EPA negotiations not adequate with the established regional cooperation; and finally, the fact that in the EPA negotiations the EU was setting its own WTO plus agenda by pushing for the 'Singapore issues' i.e. liberalization of services, investments, public procurements and strengthening of intellectual property, which are otherwise not compulsory for the developing countries, are some of the facts speaking against the proclaimed objectives of the EPAs and in favor of the EU's hegemonic attributes.

Sheahan *et al.* give one not so extreme explanation for the failure of NPE in the case of EPAs. Examining the negotiation process of especially the EU-Pacific EPA, they argue that 'incompatible beliefs' between the negotiating partners can hinder the diffusion of norms and the internalization of the values that the EU is trying to promote, putting serious limitations to the role of EU as a 'normative power'. The democracy that the EU is trying to promote and set as a condition in the EPAs is the democracy that works for the developed western countries, but not a concept that is compatible and inheritable for the ACP countries, at least for the time being. The development that the EU promotes is connected with economic growth and trade liberalization, but for the ACP countries it means financial aid and assistance. According to them, if the principled beliefs that the EU is trying to export to the ACP countries do not have approximately the same meaning for the recipient and the sender, they are experienced as intruding values that the stronger negotiating party is trying to impose.<sup>20</sup>

<sup>19</sup>Ian Manners, "Normative Power Europe".

<sup>20</sup>Linda Sheahan et al., 'Benign Partner or Benign Master? Economic Partnership Agreement Negotiations between the European Union and the Pacific Islands', *European Foreign Affairs Review* 15, 2010, available from: <http://erf.sbb.spk-berlin.de/nan/kluwerlaw/www.kluwerlawonline.com/document.php?id=EERR2010025>.

## CONCLUSION

The aim of this paper was to determine the type of foreign policy the EU employs regarding the ACP countries by putting emphasis on the process of negotiation of the EPAs. Since the EU as 'normative power' and 'hegemonic power' seems to refer to two extremes and mostly present concepts that try to put the EU's international behavior into defining frames, this paper takes them into consideration in order to answer the guiding question.

Although there seem to be numerous arguments in favor of the 'hegemonic' approach, especially considering the latest outcry from NGOs, civil society organizations and experts against the imposed EPAs as extremely unfavorable for the ACP countries, elements that define the EU as 'normative power' are also present.

The conclusion would be not objectively drawn if the EU's diplomatic behavior is observed through the lenses of only one approach. This paper concludes that there is one approach in between, according to which exporting norms and universal values to the ACP countries is happening, but it does not represent a goal for itself. Considering its goals, the EU is more a 'normal' than a 'normative' political actor which is perceived differently because of its multilevel structure and the historical context in which it arose. The diffusion of norms happens but in the process of the EU's pursuing higher political and economic goals, which is not admitted by the NPE approach. It is fair to admit that, in general, the EU has had its achievements in promoting democracy, the respect for human rights and the rule of law in the ACP countries, but however benevolent, this value diffusion, when internalized by the third party, serves as a diplomatic means for making EU, its Member States' and its economic agents' goals legitimate. As shown in the last section, in cases when the recipient has a different concept for the promoted values, they are not internalized and the exportation of norms can be easily perceived as 'hegemonic' behavior.

## Bibliography:

Bendiek, Annegret and Kramer, Heinz. 'The EU as a 'Strategic' International Actor: Substantial and Analytical Ambiguities'. *European Foreign Affairs Review* 15 (2010), pp. 453–474. 2010 Kluwer Law International BV. Available from: <http://erf.sbb.spk-berlin.de/han/kluwerlaw/www.kluwerlawonline.com/document.php?id=EERR2010034>. Accessed on 12.08.2013.

Bergtold, Jason, Norton, George and Brewster, Charlene. 'Lomé to Cotonou conventions: trade policy alternatives for the Senegalese groundnut sector'. *Agricultural Economics* 33 (2005), pp. 315–323. Available from: <http://ezproxy.lehre.hwr-berlin.de:2060/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=0d826a64-8a17-4cff-85a4-a284098c10cf%40sessionmgr112&vid=1&hid=127> Accessed on 12.08.2013.

Drieghe, Lotte. 'The European Union's trade negotiations with the ACP: Entrapped by its own rhetorical strategy?' 2010. Available from: <http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/135.pdf>. Accessed on 12.08.2013.

European Commission. 'Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries (...) Challenges and options for a new partnership'. Directorate General VIII Development, COM 96 (570), Brussels (1996).

European Commission. Last modified February 17, 2012. 'European Commission – The Lomé Convention'. Available from: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/index_en.htm). Accessed on 12.08.2013.

European Commission. Last modified February 17, 2012. 'From Lomé I to IV'. Available from: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/lomeitoiv\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/lomeitoiv_en.htm). Accessed on 12.08.2013.

European Commission. Last modified September 12, 2012. 'The Cotonou Agreement'. Available from: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/>. Accessed on 12.08.2013.

European Commission. 'The EU's bilateral trade and investment agreements – Where are we?' (Memo, 1 August 2013, Brussels). Available from: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc\\_150129.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf). Accessed on 12.08.2013. TEU. 'Consolidated Version of the Treaty on European Union', *Official Journal of the European Union C 83/13* (2010). Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF>. Accessed on 12.08.2013.

FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations. 'The Status of Trade Preferences in WTO'. Available from: <http://www.fao.org/docrep/004/y2732E/y2732e08.htm> Accessed on 12.08.2013.

Haukkula, Hiski. 'Discussion Article The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy'. *Europe-Asia Studies* 60 (9), 2008, pp. 1601–1622. Routledge: Glasgow, DOI: 10.1080/09668130802362342. Accessed on 12.08.2013.

Manners, Ian. 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?' *JCMS* 40 (2), 2002, pp. 235-5. Blackwell Publishers Ltd: Oxford and Malden.

Sheahan, Linda, Chaban, Natalia, Elgström, Ole and Holland, Martin. 'Benign Partner or Benign Master? Economic Partnership Agreement Negotiations between the European Union and the Pacific Islands'. *European Foreign Affairs Review* 15, 2010, pp. 347–366. 2010 Kluwer Law International BV. Available from: <http://erf.sbb.spk-berlin.de/han/kluwerlaw/> www.kluwerlawonline.com/document.php?id=EERR2010025. Accessed on 12.08.2013.

WTO, World Trade Organization. 'European Communities — the ACP-EC Partnership Agreement Decision of 14 November 2001'. Available from: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_acp\\_ec\\_agre\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_acp_ec_agre_e.htm). Accessed on 12.08.2013.

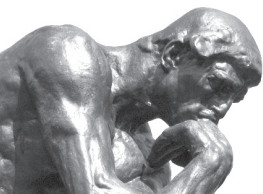
## РЕЗИМЕ

Обсирajќи се на фактот што Европската Унија ги декларира универзалните вредности – демократија, почитување на човековите права и владеење на правото, како водечки принципи на својата надворешна политика, но исто така земајќи го предвид генералното незадоволство од преговарачкиот процес и финалниот резултат на т.н. економски партнерски договори, овој текст се обидува да ја определи улогата на Европската Унија во трговските односи

со групата земји од Африка, Карибите и Пацификот, земајќи ги како рамки концептот „нормативна сила“ и концептот „нормативен хегемон“. Во текстот се тврди дека согласно со односот кон овие земји, кај Европската Унија се присутни елементи од двата концепта и дека „извозот на норми“ од страна на Европската Унија не претставува цел само по себе. Во текстот ќе биде изведен заклучок дека перципирањето на улогата на Европската Унија од страна на меѓународната заедница во голем дел зависи од странката-примател на нормите и од фактот дали оваа странка го има приближно истиот концепт за вредностите што ги промовира Европската Унија.

*Клучни зборови: надворешни трговски односи, Европска Унија, економски партнерски договори, „нормативна сила“, „хегемон“*





Стручна статија  
УДК: 327-021.388(560),2001\*

## ► ТУРСКАТА НАДВОРЕШНА ПОЛИТИКА И СУДИРОТ НА ИДЕНТИТЕТИ СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА НЕООТОМАНИЗМОТ

—  
автор: Ирена Рајчиновска Пандева

Турската надворешна политика добила на интензитет и мултидимензионалност кон крајот на минатиот век, особено во периодот на последната негова декада. Сосема реално, тоа било резултат на промените на глобално ниво, но и на сè поизвесната европска вокација на турската политика по поднесувањето на апликацијата за членство во ЕУ. Токму поради тоа, во споменатиот период турските релации со ЕУ и земјите-членки, САД, Русија, земји од Блискиот Исток и други биле подложни на редефинирање и значително подобрување<sup>1</sup>. Промените на надворешнополитичкиот курс биле резултат и на фактот што по привычниот оптимизам за прекинување на ривалитетот меѓу Западот и Истокот со крајот на Студената војна, меѓународниот поредок сè уште бил подложен на ултранационалистички, хегемонистички, иредентистички и други тенденции, кои довеле до серија конфликти и воени судури од кои најголемиот дел

---

<sup>1</sup> Russell Guajardo, "The Eagle and the Wolf-An Analysis of U.S. and Turkish Foreign Policy in the Middle East and Eurasia", TUSIAD, November 2010, p. 3, Erik-Jan Zürcher, "The Black Sea Cooperation Council. Turkey's Stillborn Attempt at Leadership Through Regional Integration", Turkology Update Leiden Project Working Papers Archive, Department of Turkish Studies, Leiden University, January 2006, Gencer Ozcan, "Turkey's Changing Neighborhood Policy", FES Briefing Paper, September 2004.

биле лоцирани токму во турското соседство<sup>2</sup>. Од друга страна, турското редефинирање на дипломатските приоритети било сосема очекувано бидејќи промените влијаеле врз редукцијата на стратешката вредност на Турција во очите на земјите од западна Европа, која долго време била ценета како оригиналната движечка сила зад прифаќањето на Турција во членство во ЕЕЗ<sup>3</sup>.

Почетокот на новиот милениум означил една сосема поинаква димензија во турската надворешна политика со промоцијата на добрососедските односи и употребата на мека моќ во односите со нејзиното блиско и подалечно соседство како насока кон воспоставување на Турција како бенигна регионална сила<sup>4</sup>. Иако турската надворешна политика на прагот на новиот милениум може да се окарактеризира како политика на приближување кон Европа, односно како насока и процес под влијание на европеизацијата<sup>5</sup>, таа исто така може да се долови и преку идејата за Турција како модел на земја со секуларна демократија во услови на мнозинско муслиманско население<sup>6</sup>, но и како обид за нагласување на нејзината регионална моќ на сметка на европската перспектива со промоција на турското наследство во земји во кои Отоманската империја имала свој доминион<sup>7</sup>. Овие три позиции на согледување на турската надворешна политика воедно претставуваат три перспективи на нејзината постојна траекторија и нејзиниот иден развој:

- европска политика на Турција (насочена кон приближување, а овозможена со процесот на европеизација, сфатен како имитирање, односно копирање и имплементација на европскиот модел во Турција);
- промоција на Турција како модел за демократско, муслиманско општество (поттик за копирање на турскиот модел во земји со исти или слични проблеми и предизвици);
- регионална политика на Турција заснована на историското и културното наследство на некогашната Отоманска империја (промоција и имитирање на заедништвото на отоманскиот модел како регионално уредување на односите во кои Турција би го имала приматот, односно би претставувала регионална сила како *sine qua non* за Истокот и Западот).

<sup>2</sup> Sukru Gurel, "The General Appraisal of Current Turkish Foreign Policy", in "Turkey at the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century-Global Encounters and/vs. Regional Alternatives", edited by Mustafa Aydin, International Relations Foundation, Ankara 1998, p. 11, повеќе кај Sadi Erguvenc, "Turkey's Strategic Perceptions", Perceptions, Vol. 3, No. 2, June-August 1998.

<sup>3</sup> Zürcher 2006, op. cit., p. 5. Види и кај Zalmay Khalilzad, Ian O. Lesser and Stephen F. Larrabee, "The Future of Turkish-Western Relations- Towards a Strategic Plan", Rand Corporation, 2000. Ian O. Lesser and Stephen F. Larrabee, "Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty", Rand Corporation, 2003.

<sup>4</sup> Ziya Onis, "The New Wave of Foreign Policy Activism in Turkey-Drifting Away from Europeanization?", DIIS-Danish Institute for International Studies, Report 2009:05, January 2009, p. 9.

<sup>5</sup> Така на пример кај Tugcan Durmuslar, "Europeanization of Turkish Foreign Policy: 1999-2007 Period", Paper prepared for the 2nd ECPR Graduate Conference Universitat Autònoma Barcelona, Spain, 25 - 27 August 2008, p. 1.

<sup>6</sup> "Erdogan: Democracy in the Middle East, Pluralism in Europe-Turkish View", Address by H.E. Recep Tayyip Erdogan, Prime minister of Turkey, Harvard University, Kennedy School of Government, 30 January 2003, Turkish Weekly, <http://www.turkishweekly.net/print.asp?type=2&id=8> (пристапено на 4.7. 2011 година).

<sup>7</sup> Така на пример кај Gökhan Saz, "The Political Implications of the European Integration of Turkey: Political Scenarios and Major Stumbling Blocks", European Journal of Social Sciences, Vol. 20, No. 1, 2011, pp. 47-80.



Последното сè почесто се именува како неоотоманизам. Грубо дефиниран, неоотоманизмот претставува еден прилично романтичен пристап кон турското минато, односно кон историјата на Отоманската империја, иако самиот Давитоглу тврди дека таа нова ориентација има намера да поттикне мир, политичка стабилност и економски просперитет на Блискиот Исток, па оттука не треба да биде именувана како неоотоманизам поради негативната конотација, туку како *pax ottomana*<sup>8</sup>. Неоотоманизмот се заснова врз позитивните аспекти на отоманското наследство, притоа обрнувајќи најголемо внимание на културниот плурализам на Империјата. Но, тој претполага и ширење на турската моќ вон државните граници, односно секаде каде што има остаток од или сеќавање на златното време на отоманското владеење, што пак во голем дел се судира со реалполитиката на современоста, па дури и со значаен дел од турските надворешнополитички активности. Во својата основа, неоотоманизмот го промовира турскиот модел за арапските, односно исламските земји во регионот и подалеку, врз основа на мека моќ чиј капацитет се извлекува од историјата, културата и географијата<sup>9</sup>. Воглавно, благодарение на происламските позиции на Партијата на правдата и развојот (ППР) е означен како антизападна идеологија која би ја одвлекла Турција од европската ориентација и би придонела за враќање на концептот отоманизам-ислализам, како предзнак на национализмот, што би резултирало со потенцијален хегемонизам и придвижување кон нова Отоманска империја. Европа смета дека сите политики на земјата-кандидат треба да бидат во согласност и координација со политиките на Унијата, па дури и политиката на визна либерализација во рамките на принципот нула проблеми со соседите (*zero-problems policy*)<sup>10</sup>. Овој принцип всушност е еден од петте оперативни принципи на надворешната политика на Турција за време на владеењето на ППР. Тие се дел од стратегијата промовирана од министерот за надворешни работи на Турција – Ахмет Давитоглу<sup>11</sup>. Во нејзината рамка се опфатени:

- Баланс меѓу безбедност и демократија (промоција на граѓански права без поткопување на безбедноста, како дел од идејата дека легитимитетот на политичкиот режим произлегува од обезбедувањето сигурност и слобода за сите граѓани);
- Нула проблеми со соседите (зголемување на соработката со соседите, со економска меѓузависност со граничните држави, но и подобрување на односите со Ерменија по 2009 година, иако таа останува најголем проблем на турската политика на соседство, и визна либерализација со која до 2010 година биле опфатени Албанија, Таџикистан, Русија, Либан, Сирија, Јордан и Либиа);

<sup>8</sup> Ibid., p. 57.

<sup>9</sup> Ibrahim Kalin, "Soft Power and Public Diplomacy in Turkey", *Perceptions*, Vol. XVI, No. 3, Autumn 2011, pp. 5-23, p. 5.

<sup>10</sup> Види повеќе во Ahmet Davutoglu, "Turkey's Zero-Problems Foreign Policy", *Foreign Policy*, 20<sup>th</sup> May 2010, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/05/20/turkeys\\_zero\\_problems\\_foreign\\_policy?page=0.1](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/05/20/turkeys_zero_problems_foreign_policy?page=0.1). (пристапено на 11 ноември 2012 година).

<sup>11</sup> Ibid.

- Проактивна и пресретлива мировна дипломатија (насочена кон преземање мерки пред појава на криза и ескалација на критично ниво);
- Мултидимензионална надворешна политика (турските односи со глобалните актери да бидат комплементарни, а не конкуритивни); и
- Ритмичка дипломатија (насочена кон овозможување на Турција да игра поактивна улога во меѓународните односи).

Во насока на реализирање на идејата зад овој концепт, Турција презела серија чекори за постигнување неограничена соработка со земјите од нејзиното соседство<sup>12</sup>, секогаш имајќи ги предвид националните интереси. Таков бил, на пример, проектот за цевководот Баку-Тбилиси-Чејхан, со кој генерално било планирано отворање нафтен прозорец кон Западот<sup>13</sup>, подобрувањето на односите со Сирија и бројни други проекти.

Привлечноста на турскиот модел беше тестирана до нејзиниот лимит во текот на Арапската пролет. Имено, уште при појавата на првите знаци на револт во дел од арапските земји, турскиот успех беше потенциран како урнек кон кој во иднина треба да се стремат арапските земји ослободени од авторитарност. Базата на оваа *туркоманија* почиваше на воодушевувањето од демократскиот систем на Турција во кој религиозната традиција, заедно со економските достигнувања и поддршката на палестинската кауза го издигнаа турскиот модел како цел која треба да биде постигната<sup>14</sup>. Заслепеноста за вистинската содржина на турската специфика – секуларизмот сосема очекувано придонела за проблематичните резултати од Арапската пролет: раст и промоција на политичкиот ислам како легитимен актер во демократскиот процес, завртување кон традиционални вредности и идеи карактеристични за исламски општества и ефективна радикализација на политичките идеологии. Токму поради тоа, сè погласни се ставовите дека Турција не треба да биде копирана како модел, туку употребена како водич со чија помош би се избегнале одредени проблеми. Највредна придобивка од дебатата за турскиот модел, како урнек за уредување на односите во арапските земји по Арапската пролет, е всушност утврдувањето на секуларизмот како примарен детерминатор за успех наспроти сите други негови привлечни карактеристики.

Неоотоманизмот, како нова ориентација на турската политика, ги црпи своите примарни принципи од Отоманската империја на XIX век. Трите нејзини карактеристики го допираат јадрото на турскиот национален идентитет и се всушност продолжение на старите идеи:

<sup>12</sup>Saban Kardas, "Turkey: Redrawing the Middle East Map or Building Sandcastles?", Middle East Policy, Vol. XVII, No. 1, Spring 2010, pp. 115-136, p. 115.

<sup>13</sup>Frederick S. Starr and Svante E. Cornell, ed. "The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West", Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies program, 2005.

<sup>14</sup>Jean Marcou, "Le Fameux 'Modele Turc'? Encore un Effort Pour Etre Parfait", Liberation, <http://www.liberation.fr/monde/01012324878-le-fameux-modele-turc-encore-un-effort-pour-etre-parfait> (пристапено на 10 февруари 2012 година).

- Заеднички религиозен идентитет на Турција, Балканот, Блискиот Исток и Кавкаскиот регион – заснован на идејата на милет-системот.
- Заеднички национален идентитет на Турција, Балканот, Блискиот Исток и Кавкаскиот регион – заснован на Танзиматскиот период.
- Интегративен пристап во однос на мирот, просперитетот и стабилноста под централно влијание на Турција – заснован на идејата за централизација на Империјата во Танзиматскиот период<sup>15</sup>.

Во оваа линија, според Szaz, реориентацијата на Турција може да биде разбрана како модерна верзија на отоманизмот. Неоотоманизмот, како политичка алегорија на новата турска надворешна политика, се состои од три дела: тули – отоманското наследство, цемент – економијата и кров – заедничката религија. Резултатот е куќата на неоотоманизмот<sup>16</sup>. Отоманското наследство интензивно се промовира преку финансирање културни, едукативни и социјални програми во земјите од блиското и подалечното соседство. Економијата се детерминира како ново лепило на нарушените и напуштени односи со дел од овие држави каде што турските компании и бизнис-елитата настапуваат брзо и ефективно<sup>17</sup>, додека, пак, религијата придружена со традиција на толеранција се промовира секаде каде што постои можност за нагласување на сунитскиот ислам.

Посебноста на турската безбедносна култура, која има интересен и екстерен аспект, има свој удел и во надворешната политика на Турција. Постапеноста на приматот врз безбедноста и употребата на конфронтационски алатки за разрешување спорови со надворешниот свет придонела за креирање на турскиот имиџ како имиџ на воин на пост – Студената војна, насилна регионална сила или регионален насилник кој инсистира на еднодимензионалност кога тоа го може<sup>18</sup>. Во прилог на ова се наведуваат воените екскурзии во северен Ирак за конфронтација со силите на ПКК, заканите кон Сирија во 1998 година, силната реторика со Русија во однос на поставувањето на проектилите S-300 во Кипар истата година, па и реториката во однос на споровите со Грција<sup>19</sup>. Оттука, неоотоманизмот, како нова верзија на турската надворешна политика, може да биде толкуван и како лекција по меѓународни односи која турската држава сосема солидно ја совладала. Така, наместо закана, таа користи поттик, место спротивставување, таа користи примамување со евентуално имитирање на нејзиниот модел и место жестока реторика, таа го користи слаткиот јазик на споделеното и заедничко минато во кое сликите, вкусот и мирисот имаат улога на потсетник на ова заедништво кое не може и не треба да биде негирано или отфрлено (активностите на Дијанетот, финансирањето едукативни и културни проекти – школи за турски

<sup>15</sup>Szaz, op. cit., p. 63.

<sup>16</sup>Ibid., p. 63.

<sup>17</sup>Second Report of the Independent Commission on Turkey, Open Society Foundation and British Council, September 2009, p. 29.

<sup>18</sup>Paula Sandrin, "Turkish Foreign Policy after the End of Cold War: From Securitising to Desecuritising Actor", Doctoral Discussion Paper, 2009, p. 2. <http://www2.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/ContemporaryTurkishStudies/Paper%20PS.pdf> (пристапено на 20 септември 2012 година).

<sup>19</sup>Ibid., p. 2.

јазик или реставрација на споменици од времето на Отоманската империја, па до економски поттик преку бизнис-проекти и дистрибуција на турски сапунски опери).

Според Kardas, структурниот контекст на трансформацијата на турската надворешна политика се должи на промената на балансот на моќ и предизвикувачките безбедносни перцепции за Турција и нејзините западни партнери<sup>20</sup>. Имено, тој тврди дека долгорочната транзиција на моќ во регионалните и во меѓународниот систем придонеле за значително зголемување на турската релативна економска и воена тежина во околниот регион. Согласно со ваквиот став, Турција неминовно се наметна како регионална воена и економска сила, која своите некогашни противници, особено Русија, веќе не ги доживува на ист начин. Напротив, промената на приоритетите од преживување и егзистенцијална безбедност во воена надмоќ и помала зависност од западната безбедносна структура, сè повеќе е проследена со економски мерки и иницијативи со кои нејзиниот домен се проширува подалеку од блиското соседство и традиционалните трговски партнери<sup>21</sup>. Зголемената соработка со земјите од Блискиот Исток датира од доаѓањето на власт на ППР. Токму затоа, честопати оваа политика се обележува како рефлексција на религиозноконзервативната идеологија на ППР и следствено се врзува за дебатата околу идентитетот<sup>22</sup>, односно прашањето за улогата на религијата како идеологија која го придвижува процесот на идентитетско редефинирање во линија на исламот, не само на внатрешен туку и на надворешен план. Со оглед на бројните фактори кои ја детерминираат насоката и активностите на турската надворешна политика, а кои опфаќаат геополитика, геостратегија, економија и безбедност, Kardas, сосема коректно резонира дека идеологијата е само еден од факторите кои ја придвижуваат и ја сочинуваат, креирајќи на тој начин здрав баланс меѓу идентитетот и реалполитиката<sup>23</sup>.

Турција истакнува дека нејзината нова дипломатија се карактеризира со мултидимензионалност зад која стои идејата дека ЕУ не е единствената алтернатива<sup>24</sup>. Напротив, оваа мултидимензионалност сугерира зближување и корекција на односите со бројни земји од регионот на блиското и поширокото соседство на Турција, кои неоправдано биле запоставени во изминатиот период на интензивно приближување кон Западот. Во рамките на *концептот за стратешка длабочина*<sup>25</sup>, сè појасно се детерминира улогата на Турција како

<sup>20</sup>Kardas, op. cit., p. 117-188.

<sup>21</sup>Ibid., p. 118.

<sup>22</sup>Ibid., p. 121.

<sup>23</sup>Ibid., p. 125.

<sup>24</sup>Ваков став на официјални претставници на Турција може да се лоцира дури и во време кога ППР не беше на власт, ниту пак имаше каква било најава за свртување на Турција кон Исток. Види повеќе во Mustafa Aydin, ed., "Turkey at the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century-Global Encounters and/vs. Regional Alternatives", International Relations Foundation, Ankara 1998, p. 21.

<sup>25</sup>Критички осврт види кај Joshua W. Walker, "Introduction: The Source of Turkish Grand Strategy-'Strategic Depth' and 'Zero-Problems' in Context", in "Turkey's Global Strategy", LSE Ideas, Special Report, No. SR007, http://www2.lse.ac.uk/ideas/publications/reports/pdf/SR007/introduction.pdf (пристапено на 24 март 2012 година).

иницијатор, поддржувач или посредник во бројни регионални проекти, кризи и конфликти. Ова ја нагласува идејата за независност и способност на Турција да настапува како независен и агилен сојузник на различни страни согласно со потребата и интересите<sup>26</sup>. Всушност, на овој начин Турција покажува засилен активизам и нагласување на својата позиција на глобалната шаховска табла, во која таа треба да има улога на клучен актер чија асистенција ни Западот ни Истокот не би можеле да ја отпишат или да ја негираат. Дополнително, сè почесто од турска страна се подвлекува дека европската вокација на земјата и регионалните проекти заемно не се исклучуваат, туку се компатибилни<sup>27</sup>. Тие меѓусебно се зајакнуваат и си овозможуваат поддршка. На овој начин, Турција се промовира како земја која има блиски односи со ЕУ и силни релации и влијание во својата регионална ориентација<sup>28</sup>.

Турција придонесува за разрешување кризи, таа има централна позиција на крстопатите на транспортот на енергија, инспирира регионално имитирање на нејзиниот релативно успешен микс на пазарна економија, демократија, национална гордост и исламски традиции<sup>29</sup>. Всушност, со примерот на својата трансформација, Турција претставува поборник за вредностите на ЕУ на Исток. Таа не само што ја промовира својата мека моќ, туку и онаа на ЕУ, притоа туркајќи ги проблемите подалеку од европските граници и докажувајќи ја тезата дека европска Турција која граничи со Сирија, Ирак и Иран не е опасност за ЕУ, туку одличен партнер, кој не само што ги промовира вредностите на Западот<sup>30</sup>, туку и ги амортизира проблемите со кои се соочува Истокот. Токму затоа, Независната комисија за Турција во својот втор извештај подвлекува дека без Турција, намерите и целите на ЕУ во регионот на Блискиот Исток тешко ќе бидат остварливи, односно дека ќе се претворот во тешко искачување на угорнина<sup>31</sup>. Она што преставува причина за грижа е идејата зад концептот на новата турска надворешна политика која се цени во контекст на децениското происламистичко, конзервативно владеење на ППР, реториката на дипломатските настапи и дел од политиките на приближување кон соседството, кои се во контраст со европската агенда<sup>32</sup>.

Неоотоманизмот, како политички инструмент за придобивање на срцата на другите народи<sup>33</sup>, се отелотворува во дипломатијата која настојува да ја исклучи Европа, односно европските народи, без разлика на негирањето од страна на официјална Турција, па оттука и имиџот на ексклузивна идеологија наменета

<sup>26</sup> Сличен став промовира, на пример, Kardas. Види повеќе во Kardas, op. cit., p. 117.

<sup>27</sup> Atila Eralp, "Turkey and the European Union", in "Turkey at the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century-Global Encounters and/ vs. Regional Alternatives", edited by Mustafa Aydin, International Relations Foundation, Ankara 1998, p. 147.

<sup>28</sup> Ibid., p. 147.

<sup>29</sup> Second Report of the Independent Commission, op. cit., p. 28-29.

<sup>30</sup> Ibid., p. 29.

<sup>31</sup> Ibid., p. 29.

<sup>32</sup> Пред сè, станува збор за политиката на визна либерализација со дел од земјите на турското соседство, настапите на дел од политичкиот врв на ППР и особено говорот на Гул во Тирана во 2009 година. За детална анализа на политичкиот говор на неоотоманизмот, види kaj Szaz, op. cit.

<sup>33</sup> Ibid., p. 63.

кон интергација на територии и народи на поранешниот отомански доминион на штета на европеизацијата на Турција и помирувањето на турскиот национален идентитет со европскиот. Токму затоа, на среден и на долг рок, доколку тежнее кон успешно завршување на евроинтеграцијата, Турција ќе мора да ги приспособи својата надворешна политика, своите цели и интереси на европската вокација на земјата.

### Библиографија:

Russell Guajardo, "The Eagle and the Wolf-An Analysis of U.S. and Turkish Foreign Policy in the Middle East and Eurasia", TUSIAD, November 2010.

Erik-Jan Zürcher, "The Black Sea Cooperation Council. Turkey's Stillborn Attempt at Leadership Through Regional Integration", Turkology Update Leiden Project Working Papers Archive, Department of Turkish Studies, Leiden University, January 2006.

Gencer Ozcan, "Turkey's Changing Neighborhood Policy", FES Briefing Paper, September 2004.

Sukru Gurel, "The General Appraisal of Current Turkish Foreign Policy", in "Turkey at the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century-Global Encounters and/vs. Regional Alternatives", ed. Mustafa Aydin, International Relations Foundation, Ankara 1998.

Sadi Erguvenç, "Turkey's Strategic Perceptions". *Perceptions*, Vol. 3, No. 2, June-August 1998.

Zalmay Khalilzad, Ian O. Lesser and Stephen F. Larrabee, "The Future of Turkish-Western Relations- Towards a Strategic Plan", Rand Corporation, 2000.

Ian O. Lesser and Stephen F. Larrabee, "Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty", Rand Corporation, 2003.

Ziya Onis, "The New Wave of Foreign Policy Activism in Turkey-Drifting Away from Europeanization?". DIIS-Danish Institute for International Studies, Report 2009:05, January 2009.

Tugcan Durmuslar, "Europeanization of Turkish Foreign Policy: 1999-2007 Period", Paper prepared for the 2nd ECPR Graduate Conference Universitat Autònoma Barcelona, Spain, 25 - 27 August 2008.

"Erdogan: Democracy in the Middle East, Pluralism in Europe-Turkish View". Address by H.E. Recep Tayyip Erdogan, Prime minister of Turkey, Harvard University, Kennedy School of Government, 30 January 2003, Turkish Weekly, <http://www.turkishweekly.net/print.asp?type=2&id=8> (пристапено на 4.7. 2011 година).

Gökhan Saz, "The Political Implications of the European Integration of Turkey: Political Scenarios and Major Stumbling Blocks". *European Journal of Social Sciences*, Vol. 20, No. 1, 2011.

Ibrahim Kalin, "Soft Power and Public Diplomacy in Turkey", *Perceptions*, Vol. XVI, No. 3, Autumn 2011, pp. 5-23.

Ahmet Davitoglu, "Turkey's Zero-Problems Foreign Policy". *Foreign Policy*, 20th May 2010, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/05/20/turkeys\\_zero\\_problems\\_foreign\\_policy?page=0,1](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/05/20/turkeys_zero_problems_foreign_policy?page=0,1). (пристапено на 11 ноември 2012 година).

Saban Kardas, "Turkey: Redrawing the Middle East Map or Building Sandcastles?", *Middle East Policy*, Vol. XVII, No. 1, Spring 2010, pp. 115-136.

Frederick S. Starr and Svante E. Cornell, ed. "The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West", Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, 2005.

Jean Marcou, "Le Fameux 'Modele Turc'? Encore un Effort Pour Etre Parfait", *Liberation*, <http://www.liberation.fr/monde/01012324878-le-fameux-modele-turc-encore-un-effort-pour-etre-parfait> (пристапено на 10 февруари 2012 година).

Second Report of the Independent Commission on Turkey, Open Society Foundation and the British Council, September 2009.

Paula Sandrin, "Turkish Foreign Policy after the End of Cold War: From Securitising to Desecuritising Actor", Doctoral Discussion Paper, 2009, p. 2. <http://www2.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/ContemporaryTurkishStudies/Paper%20PS.pdf> (пристапено на 20 септември 2012 година).

Mustafa Aydin, ed., "Turkey at the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century-Global Encounters and/vs. Regional Alternatives", International Relations Foundation, Ankara 1998.

Joshua W. Walker, "Introduction: The Source of Turkish Grand Strategy-'Strategic Depth' and 'Zero-Problems' in Context" in "Turkey's Global Strategy", LSE Ideas, Special Report, No. SR007, <http://www2.lse.ac.uk/ideas/publications/reports/pdf/SR007/introduction.pdf> (пристапено на 24 март 2012 година).

Atila Eralp, "Turkey and the European Union", in "Turkey at the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century-Global Encounters and/vs. Regional Alternatives", ed Mustafa Aydin, International Relations Foundation, Ankara 1998.

Клучни зборови: *Турција, надворешна политика, ЕУ, европеизација, неоотоманизам*

## ABSTRACT

Turkish foreign policy gained in intensity and multidimensionality at the end of the last century. This alteration was affected by the global system changes as well as by the rising European vocation of Turkish politics.

On the one hand, it can be labeled as the rise of the idea of good neighbourly relations and the use of soft power when immediate and not so immediate neighbours are concerned with the aim of asserting Turkey as a benign regional power. On the other hand, it served as the promotion of the Turkish model of a secular democracy with the majority of Muslim population for other Muslim countries, but also as an attempt to highlight the regional importance and power of Turkey vs. its European perspective by recalling the heritage in the countries where the Ottoman Empire once ruled, known as neo-Ottomanism. The article aims to provide a perspective on the developments of new Turkish foreign policy and reveal the ideas behind this shift, especially in terms of the relations between European and the neo-Ottoman standpoint of Turkey.







## ► МАЛИТЕ ДРЖАВИ ВО ВОДИТЕ НА СВЕТСКАТА ПОЛИТИКА

Стручна статија  
УДК: 327:342.1-022.51

—  
автор: Љубица Пендароска

### ВОВЕД

Секогаш кога размислувам за трендовите и тенденциите во меѓународната политика, најпрво на ум ми доаѓа појаснувањето на еден мој професор од студентските денови, кога, обидувајќи се да ја дефинира меѓународната политика, неа ја спореди со „океан во кој живеат секакви риби и други животни, некои огромни, други ситни, но сите со иста мисија – да доминираат! Притоа, за ‘малите животинки’ е круцијално да научат да ги избегнуваат ‘устите’ на големите и да пливаат крај нив!“

Оттука, основна идејна водилка на трудот што е пред вас е подлабоко да се позанимава со осознавање на влијанието и значењето на малите држави во креирањето и функционирањето на глобалниот систем. Поаѓајќи од хипотезата дека влијанието на малите држави е, генерално, мошне ограничено поради фактот што нивната „големина“ најчесто подразбира и поседување мала моќ, целта е да се предочат механизми и начини кои би ѝ помогнале да ја подобри својата улога во меѓународната политика преку посочување некои квалитативни фактори што ја условуваат способноста на малите да остварат влијание врз меѓународните текови, што би придонело кон тоа и тие да имаат удел врз правецот на „водните струења“ наречени меѓународна политика!

Оваа тема повлекува лавина прашања поврзани со двете основни димензии преку кои се остварува меѓународната политика: односите помеѓу државите и односите во меѓународните организации, меѓу кои особено: како (не)

почитувањето на принципот на суверена еднаквост на државите влијае врз улогата на малите држави на меѓународната политичка сцена; каква е/може да биде улогата на малите држави во меѓународните организации преку нивното влијание во процесот на донесување одлуки, особено преку учеството во креирање на политиките на организацијата; позицијата на малите држави при воспоставување на билатерални односи, особено со оние поголемите; влијанието на моќта и протекционизмот врз актуелната светска политика; примери на мали држави кои успешно пливаат во водите на светската политика.<sup>1</sup> Текстот пред вас ќе допре само неколку од нив, отворајќи пат за идни трудови и размена на мислења.

Ве повикувам на полемика околу митот дека малите држави се само исплашени рипчиња кои пливајќи во светскиот океан, настојуваат единствено да ги избегнат „широко отворените усти“ на големите сили!<sup>2</sup>

### КОИ СЕ МАЛИ ДРЖАВИ – УНИФИЦИРАН СТАВ ИЛИ РАЗНОУМИЕ?

Уште на почетокот е потребно да расчистиме: нема прецизна дефиниција, ниту пак, едногласност за тоа која држава е мала држава. Но, постојат барем два пристапа коишто го дефинираат овој поим – квантитативен, заснован на објективни критериуми<sup>3</sup>, и квалитативен, којшто се фокусира на психолошката димензија.<sup>4</sup> Оттука, се чини дека најдобра дефиниција за поимот мала држава би се добила кога би се вкрстиле обата пристапа.<sup>5</sup>

За волја на вистината, постојат традиционални широкоприфатени елементи кои ја сместуваат државата во некоја категорија, како што се големина на територијата, бројност на населението, бруто-домашниот производ, воената сила и др. Сепак, спроведените академски истражувања и јавната дебата сведочат за промени во последните неколку децении, во смисла на оддалечување од овие критериуми и наклонување кон некои други: локација на државата, позиционирање во однос на останатите држави, удел и учество во светската економија, формата на моќта со која располагаат, влијанието што конкретната држава го остварува врз другите држави, отвореност за градење

<sup>1</sup> Покрај овие прашања, во последните неколку декади се наметнале и други: какви промени доживеал поимот „мали држави“, во последните години? Дали постои статистички значајна корелација помеѓу големината на државата и членството во меѓ. интеграции? Како географската локација на државата може да го обликува социјалниот развој на земјата и нејзината надворешна политика? Поопширно: *Small States Inside and Outside the European Union, Executive Summary Conference*, Luxembourg Institute for European and International Studies, 2008.

<sup>2</sup> Како што пишува Peter Balik во својот труд: „Иако малите држави најчесто се дефицитарни во процесот на одлучување во нивната надворешна политика, сепак постојат можности да се намалат ваквите недостатоци и да се зајакне нивната важност на меѓународната сцена, преку активен и систематски пристап во меѓународните организации или преку средствата на мултилатералната дипломатија“. Поопширно: Balik, P., *Role of Small States in International Organizations: The case of Slovakia in the United Nations Security Council*, CEU eTD Collection, Hungary, 2008.

<sup>3</sup> Бројност на популација, големина на територија, БДП и воен капацитет.

<sup>4</sup> Претприемачки способности, сликата и перцепцијата кај домашните и меѓународните актери, целите и приоритетите на државните лидери, и компетентна администрација.

<sup>5</sup> Elman, M., *The Foreign Policy of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard*, British Journal of Political Science, Vol.25, No.2, Cambridge University Press, 1995.

коалиции итн.<sup>6</sup> Перцепцијата за големината на државата се менувала и како резултат на појавувањето и функционирањето на различните меѓународни интеграции, кои предизвикале тектонски поместувања на светската сцена.<sup>7</sup>

Сепак, овде ќе бидат третирали како мали држави оние за кои постои согласност меѓу поголемиот дел од светската научна јавност што се занимава со оваа проблематика.<sup>8</sup> Притоа, не треба да се занемари фактот што има и треба да се прави разлика помеѓу големината што ја поседува државата и онаа што реално ја остварува, ја покажува во практика!

Исправени пред предизвикот да сумираме која држава е мала држава, всушност сме исправени и пред дилемата: дали е можно да се дискутира за активностите и целите на одредени држави, без притоа да имаме точна претстава за тоа што е всушност големина на една држава?

Оттука и констатацијата дека поимањето на малата држава нема да застане тука, тоа е континуиран процес, со тенденција да доживува турбуленции и промени и во иднина.

### **(НЕ)ПОЧИТУВАЊЕТО НА ПРИНЦИПОТ НА СУВЕРЕНА ЕДНАКВОСТ НА ДРЖАВИТЕ И НЕГОВОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ УЛОГАТА НА МАЛИТЕ ДРЖАВИ ВО МЕЃУНАРОДНАТА ПОЛИТИКА**

Едно од прашањата што е нераскинливо поврзано со влијанието на државите врз тековите во меѓународните односи, што, во извесна смисла, ја детерминира улогата на државата, е доследната примена на принципот на суверена еднаквост на државите. Имено, почитувањето на овој принцип создава правична база, фер стартна позиција за сите држави во процесот на креирање и насочување на меѓународната политика.

Во суштина, овој принцип подразбира дека „Сите држави уживаат суверена еднаквост. Тие имаат еднакви права и должности и се рамноправни членови на меѓународната заедница, без оглед на разликите од економска, социјална, политичка или друга природа“.<sup>9</sup> Суверената еднаквост на државите во себе ги вклучува правната еднаквост; уживањето на сите права кои се својствени за целосната сувереност; обврска на државите да ја почитуваат „личноста“ на другите држави; неповредливост на територијалниот интегритет и политичката независност на државите; слободата на секоја држава да избере и да развива сопствен политички, социјален, економски и културен систем, и должност на

<sup>6</sup> Raimo Vuorinen вели: „Ние го „живееме“ третиот бран на преиспитување на појавата позната како мали држави. Перцепцијата за мала држава неминовно се менува: на пример, според некои јапонски научници, Јапонија е мала држава бидејќи земјата не може да се одбрани себеси од евентуален нуклеарен напад!

<sup>7</sup> Види: Archer, C., Nugent, N., *Small States and the European Union*, Nova Science Publishers, 2002, како и во: Ingebritsen, C., *Small States in International Relations*, University of Washington Press, 2006.

<sup>8</sup> Во таа смисла, авторот на трудот презема ризик да најде на извесни несогласувања во однос на квалификацијата на одредени држави како мали држави.

<sup>9</sup> The Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, 1970, <http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/dpilfrscun/dpilfrscun.html>

државите целосно и со добра волја да се придржуваат кон своите меѓународни обврски, како и да живеат во мир со останатите држави.<sup>10</sup>

Доколку меѓународните односи ги илустрираме како трка на 100 метри, целосната доследна примена на суверената еднаквост на државите би значела дека е обезбедена еднаква стартна позиција за сите тркачи, како и еднакви правила во текот на целата трка! Па така, на крајот, која држава колку ќе влијае врз меѓународните текови, ќе зависи исклучително од нејзината способност и капацитет.

Но, доколку затаи почитувањето на споменатиот принцип во однос на некоја држава во која било смисла,<sup>11</sup> тогаш таа се става во нерамноправна положба со останатите држави, и секако ѝ е отежната и намалена можноста да биде активен чинител во меѓународните релации!<sup>12</sup> Загрижувачки е фактот што најголемиот број повреди и непочитувања на принципот на суверена еднаквост на државите им се случува токму на малите држави! Со тоа, тие се обесправени и оневозможени да го покажат својот вистински капацитет и ресурси кога се дефинира меѓународната политика. Оттука, забележана е потребата за целосна и доследна примена на суверената еднаквост на државите, со што ќе се обезбеди и ќе се задоволи принципот на правичност во меѓународните односи.

## **КВАЛИТАТИВНИ ФАКТОРИ КОИ ЈА УСЛОВУВААТ СПОСОБНОСТА НА МАЛИТЕ ДРЖАВИ ДА ОСТВАРАТ ВЛИЈАНИЕ ВО МЕЃУНАРОДНИТЕ ОДНОСИ**

Долгогодишната практика на дејствување на меѓународните организации докажала дека факторот големина на државата игра мошне важна роља, особено кога тоа се набљудува од аспект на креирање политики на организацијата и процесот на одлучување во нејзините најзначајни органи.<sup>13</sup> Несомнено, ова најмногу паѓа на грбот на малите држави!<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Поопширно: Pendaroska, Lj., *Sovereign Equality of States through the Prism of Admission to Membership in International Organizations*, Yearbook Sipan 2012, p.87-94, 2012.

<sup>11</sup> На пример, наметнувањето дополнителни услови за прием на некоја држава во меѓународна организација, услови што не се предвидени со актите на организацијата и кои не важеле при приемот на други држави (што неретко се случува, за што најдобро сведочи случајот со приемот на Република Македонија во Европската Унија), е прекршување на принципот на суверена еднаквост на државите. Со тоа, конкретната држава се става во незаваидна позиција бидејќи е оневозможена да членува во меѓународната организација, а општо познато е дека овие интеграции се всушност местото каде што се одвиваат сите најважни средби, разговори или, едноставно, се гради меѓународната политика!

<sup>12</sup> Друг интересен пример е процесот на донесување одлуки во најзначајните органи на меѓународните организации. Имено, навидум сите држави, без оглед на тоа дали се мали или големи, како членки на одредени меѓ. организации делегираат свои претставници во органите и учествуваат во одлучувањето. Но, ако се анализираат правилата за донесување одлуки во овие органи, се гледа дека тие се дизајнирани така што малите да немаат можност суштински да влијаат врз содржината на одлуките. Ова доаѓа до израз и при креирањето на политиките на заедницата.

<sup>13</sup> Адекватен пример за тоа е Советот за безбедност на ООН, каде што големите сили имаат значително поголема моќ и овластување од другите држави-членки поради нивното право на вето. Во ЕУ таквo е случајот со Советот на министри (главен одлучувачки орган), каде што најголемиот број одлуки се донесуваат со квалифицирано мнозинство и, во тој случај, бројот на гласови на секоја земја приближно ја одразува бројноста на нејзината популација (на пр., Германија, Франција, Италија и Обединетото Кралство имаат по 29 гласови, додека Малта има само 3 гласови).

<sup>14</sup> Притоа, го имам предвид бројот и вреднувањето на гласовите на малите и големите држави при гласањето во клучните органи на ООН, ЕУ и НАТО.

Всушност, како што прибележува Chong, малите држави, свесни за својот „недостаток“, се стремат да го зголемат своето значење за меѓународната заедница преку активен пристап на „виртуелно проширување“. Тоа значи дека тие ја скротуваат, ја смалуваат моќта на големите играчи преку користење психолошка тактика (човечки ресурси, интелектуални и пропагандистички вештини)!<sup>15</sup>

Оттука, поаѓајќи од интенцијата на трудот да го надмине „оплакувањето“ на суровата реалност, битно е да се напомене дека меѓународните организации нудат исклучително висок потенцијал за унапредување на малите држави во однос на прашања од особен интерес и остварување на посакуваниот исход. Всушност, анализите покажуваат дека современите меѓународни организации многу повеќе отколку порано им допуштаат на малите држави да се однесуваат на посамостоен и суверен начин во меѓународните односи, и тоа особено преку механизмите на мултилатералната дипломатија. Успехот на малите држави, како актери на глобалната сцена, е условен и од развивањето и користењето на одредени способности и вештини, како што се: вештини за преговарање, врвни обуки, располагање и комбинирање на мноштво информации и поголема соодветна посветеност на ресурсите. Со други зборови, градењето коалиции помеѓу малите држави, градењето сојузи, способноста за приоритизирање тешки прашања, поставеноста на ставовите и способностите на дипломатијата на земјата, зголемената компетентност на администрацијата, лидерските вештини на делегацијата во меѓународната организација, сите се фактори кои можат да ги фаворизираат малите држави во остварување на нивната цел да го зајакнат својот глас во меѓународната средина.<sup>16</sup> На ова се надоврзува Goetschel констатирајќи дека „ефективноста на „малата држава“, во меѓународните организации може да се постигне единствено преку нејзините напори успешно да „маневрира“, и постојано да ја преиспитува својата надворешна политика, прилагодувајќи ја на современите текови во меѓународната заедница.<sup>17</sup>

Добар пример се нордиските земји (Шведска, Норвешка, Данска, Финска) кои во ООН промовираат „мека моќ“<sup>18</sup> со цел да остварат влијание преку активно учество и придонес за човештвото, светскиот мир и хуманизмот, добивајќи социјална моќ и углед на добро општество. Ова е илустрирано со нордиската финансиска помош за одредени тела или агенции на ООН, со што овие земји високо се позиционираат во редот на најголеми донатори. Одовде констатацијата дека мудрата надворешна политика подразбира таргетирање одредени области во кои малата држава ќе вложи најголем дел од својот

<sup>15</sup>Chong, A., *The Foreign Policy Potential of "Small States Soft Power" in International Strategies*, (Manuscript, 2007), Foreign Policy Analysis, CEU, Hungary.

<sup>16</sup>Karns, M., Mingst, K., *International Organizations, The Politics and Processes of Global Governance*, (Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2004), p. 264-265.

<sup>17</sup>Goetschel, L., *Small States and the Common Foreign and Security Policy of the EU: A Comparative analysis*, Institute fur Politikwissenschaft, Working Paper No.14, 2000.

<sup>18</sup>„Мека моќ“, – способност другите да го засакаат она што вие го сакате, наспроти „Тешка моќ“, – способност да се постигне другите да го направат тоа што инаку не би го направиле.

потенцијал, врз основа на претходна опсежна анализа каде тој потенцијал би можел да донесе најголем бенефит за државата!

Во рамки на ООН, за фактори кои се од клучно значење дали малата држава ќе прерасне во влијателен чинител, се сметаат: 1) Знаењето/експертизата и приоритизирањето (продлабочено знаење за функционирањето, мисиите, оперативни процедури за кои најважен е човечкиот потенцијал). За да се справат со структуралните неповолности, малите држави мора да постават приоритети и да одлучат кои прашања се податливи и можат да ги решат поефикасно од другите држави<sup>19</sup>; 2) Дипломатски вештини и имиџ (компетентен административен дипломатски сервис, искуство и вештини на медијатор во меѓународни конфликти, создавање перцепција како држава која се грижи за човековите права, заштита на животната средина, учество во мировни операции, иницијативност за реформски проекти)<sup>20</sup>; 3) Иницијативност и лидерство<sup>21</sup>; 4) Градење коалиции и сојузи (станување дел од поголема група во рамки на органот, значајно од аспект на заемна поддршка, притисок врз други држави, лобирање, поставување тематски прашања на дневен ред на седници и состаноци)<sup>22</sup>.

Кога станува збор за позиционираноста на малите држави во рамките на ЕУ, интересен податок кој поттикнува на размислување е дека од вкупно 28 држави-членки, 22 се вбројуваат во редот на мали или средни држави! Притоа, голем број аналитичари сметаат дека Лисабонскиот договор ја променил позицијата на малите земји. За поголемиот дел таа промена е во негативен правец, а особено поради тоа што: ја деградира работата на Комисијата (која е еден од најзначајните органи од аспект на малите); поставувањето перманентен претседател секако би било во корист на големите; високиот претставник на ЕУ би имал премногу моќ во свои раце, а сето тоа би било резултат на консензус на големите сили; проширувањето на кругот на прашања за кои ќе се одлучува со квалифицирано мнозинство би ја ослабнало позицијата на малите, се ограничува можноста за иновации и градење на она што се нарекува умна државна стратегија.<sup>23</sup> Оттука, механизмите за унапредување на влијанието на малите, кои беа споменати во однос на ЕУ, подеднакво се применливи и во рамките на ЕУ.<sup>24</sup>

Друго прашање што ја бранува научната јавност е: Дали за малите држави е подобро да се внатре или надвор од меѓународните интеграции?

<sup>19</sup> Ирскиот период во СБ, во врска со етничкиот конфликт Етиопија/Еритреја.

<sup>20</sup> Можат да послужат примерите на Норвешка, Шведска и Финска.

<sup>21</sup> Мала држава, чиј период во СБ е запаметен по силните лидерски способности и иницијативност, е Нов Зеланд (1993-1994). Исланд со иницијативите за спречување на општото загадување на океаните.

<sup>22</sup> CANZ групата во СБ на држави: Канада, Австралија и Нов Зеланд.

<sup>23</sup> Jan Rood, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael.; Anders Wivel, University of Copenhagen, *Conference on Small States Inside and Outside the EU*, Luxembourg, 2008.

<sup>24</sup> Случај кој мошне добро го илустрира тоа е познатиот "Vodka-case", Regulation No.110/2008 of the European Parliament and of the Council on the definition, description, presentation, labeling and the protection of geographical indications of spirit drinks and Repealing Council Regulation No.1576/89, OJ L 39, 13.2.2008, p.16-24.

Сосема јасно, потребна е и промена на ставот на малите држави кои меѓународните организации ги гледаат единствено од аспект на корисници, а помалку од аспект на придонесувачи и активни чинители!<sup>25</sup>

## ЗАКЛУЧОК

Современата наука го напушта традиционалното поимање на малата држава и се наклонува кон некои други критериуми, што всушност е процес кој има тенденција да се менува и во иднина.

Преку трудот се воочи потребата за доследно имплементирање на суверената еднаквост на државите, која создава правична база, фер стартна позиција за сите држави во процесот на креирање и насочување на меѓународната политика.

Иако големината на државата е битен фактор, сепак постојат механизми и начини (делумно посочени во овој текст) преку кои може да се подобри и да се зголеми нејзиното влијание во светската политика, а особено преку нејзиното дејствување во меѓународните организации.

Несомнено, насушно е потребна промена во ставот на малите држави кои треба да почнат да ги перципираат меѓународните организации како мегдан за активно учество и борба за подобра позиција, наместо постојано да ја „оплакуваат“ својата лоша судбина!

Клучни зборови: *мали држави, меѓународни односи, влијание, меѓународни организации*

## Библиографија:

- Archer, C., Nugent, N., *Small States and the European Union*, Nova Science Publishers, 2002.
- Balik, P., *Role of Small States in International Organizations: The case of Slovakia in the United Nations Security Council*, CEU eTD Collection, Hungary, 2008.
- Chong, A., *The Foreign Policy Potential of "Small States Soft Power" in International Strategies*, Foreign Policy Analysis, CEU, Hungary, 2007.
- Elman, M., *The Foreign Policy of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard*, British Journal of Political Science, Vol.25, No.2, Cambridge University Press, 1995.
- Goetschel, L., *Small States and the Common Foreign and Security Policy of the EU: A Comparative analysis*, Institute fur Politikwissenschaft, Working Paper No.14, 2000.
- Ingebritsen, C., *Small States in International Relations*, University of Washington Press, 2006.
- Karns, M., Mingst, K., *International Organizations, The Politics and Processes of Global Governance*, (Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2004).

<sup>25</sup>Поопширно: Thorhallsson, B., *Small States in the UN Security Council: Means of Influence?*, The Hague Journal of Diplomacy 7, 2012, p.135-160.

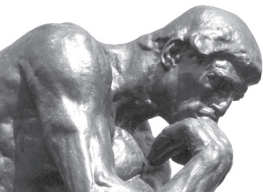
Pendaroska, Lj., *Sovereign Equality of States through the Prism of Admission to Membership in International Organizations*, Yearbook Sipan 2012, 2012.

Thorhallsson, B., *Small States in the UN Security Council: Means of Influence?*, *The Hague Journal of Diplomacy* 7, 2012.

## ABSTRACT

The article deals with “small states” and their role and influence in the creation and functioning of international relations. It includes introductory remarks, three parts and a conclusion. The author presents different views on the notion of “small states” and the idea of complementing the traditional criteria when determining what a “small state” really means. The second part focuses on the consistent and proper application of the principle of sovereign equality of states as a precondition for a fair starting position of all states in the process of developing international politics. Starting from the point that “small states” should stop “mourning” over their fate, the third part concentrates on some qualitative factors that can improve and enhance their influence in international relations. Finally, the paper points to certain practical strategies and mechanisms for moving the “small states” from the position of “passive observers” to the position of “active contributors and creators” in the global world system.





Professional article  
UDC: 341.78:341.123

## ► THE IMPACT OF THE UN AS A PEACEMAKING ORGANIZATION IN PREVENTIVE DIPLOMACY

author: Aleksandra Murgoska

### INTRODUCTION

International Organizations such as the United Nations (UN), the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the European Union have played an essential role in peacekeeping and war termination especially after the Cold War. I will particularly focus on the UN peacekeeping organizations because the organization has played an essential role in the peaceful resolution of armed conflicts across the globe. Furthermore, the UN is the largest peacekeeping source in the world providing more peacekeeping operations than all of the peacekeeping organizations combined together (Global Peace Operations).

The cost and effectiveness of UN peacekeeping operations have developed as meaningful issues in recent years. Since their establishment, the UN's main role was in assisting the disputing parties to peacefully compromise, but their role has increased in order to have more successes and fewer failures. The failures of this organization, particularly in the 1990s, resulted in the massacre of nearly 1 million innocent civilians and x 'soldiers in Rwanda, Bosnia, Democratic Republic of Congo (DRC) and elsewhere.<sup>1</sup> One of the reports of the Security Council noted: "No failure did more to damage the standing and credibility of UN peacekeeping in the 1990s than its reluctance to distinguish victim from aggressor."<sup>2</sup> Due to these failures, the Security Council had to invent new patterns of

<sup>1</sup> Thomas Jacobson, "U.N. Peacekeeping: Few Successes, Many Failures, Inherent Flaws", *International Diplomacy and Public Policy Center*, 2012.

<sup>2</sup> United Nations. Report on Peacekeeping at the Millennium Summit, 2000. Accessed on 17.08.2013. [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/docs/summary.htm](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/summary.htm)

maintaining peace across the globe. These egregious failures are the main reason why research has shown that war termination is less likely to occur if there is an outside intervention, and especially if the intervention comes from an international organization. Many scholars have also argued that preventive diplomacy is critical for understanding the duration of civil conflict.<sup>3</sup>

Because of the previous failures and negative reputation of the UN peacekeeping operations, the Security Council had to undertake reforms. With the insertion of the new Chapter VIII in 1992, the UN role has been increased. Since 1992, peacekeeping organizations are not only responsible for restoring peace; they are also responsible for maintaining peace and helping in recovering the nation after war termination.

I will argue that the UN does not possess the necessary institutional capacity for restoring peace, but that the organization is an effective mediator and peacebuilder after the restoration of the peace. I will test my hypothesis by focusing on the intrastate war in Sierra Leone. I selected an African state because 38% of the peacekeeping operations have been carried out on this continent.<sup>4</sup> My article will examine the question whether the UN possesses the institutional capacity in making preventive diplomacy operational. In order to test my hypothesis, I will first have to clarify the meaning of preventive diplomacy, the difference between peacekeeping and peacebuilding, and then analyze the intrastate war in Sierra Leone and the UN peacekeeping and peacebuilding organizations.

## WHAT IS PREVENTIVE DIPLOMACY?

In order to strengthen the organization and make it more efficient, the Secretary-General Boutros Boutros-Ghali in 1992 had to find a new tool: he introduced the term “preventive diplomacy” as recommended by the other member states. In his report *An Agenda for Peace* he increased the role of the UN by devoting a chapter to preventive diplomacy and he defined preventive diplomacy as “an instrument to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur.” The Secretary-General also noted that the “most desirable and efficient employment of diplomacy is to cease tensions before they result in conflict or, if conflict breaks out, to act swiftly to contain it and resolve its underlying causes.”<sup>5</sup> Preventive diplomacy mainly focuses on identifying and responding to conflicts. Similarly, from an academic perspective, Bruce W. Jentleson defines preventive diplomacy as “characterized by its function of excluding the occurrence of violence in opposition to war diplomacy which is supposed to be mainly directed at limiting or terminating

<sup>3</sup> Nicholas Sambanis and Igrahim Elbadawi. “Why Are There So Many Civil Wars in Africa? Understanding and Preventing Violent Conflict”. *Journal of African Economies*, 2000.

<sup>4</sup> United Nations. Peacekeeping Fact Sheet. Accessed on: 17.08.2013. <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

<sup>5</sup> United Nations. Report on “*An Agenda for Peace Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, 1992. [http://www.unrol.org/files/A\\_47\\_277.pdf](http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf)

violence.<sup>6</sup> This means that the impact of the UN in conflict prevention extends well beyond traditional preventive diplomacy to involve a broader circle of UN entities operating across a wide range of relevant disciplines such as economic development, human rights, stability, rule of law, elections, and building of democratic institutions and the control of small arms.<sup>7</sup> Our objective at this point is to clarify the difference between peacekeeping and peacebuilding.

### PEACEKEEPING VS. PEACEBUILDING

The goal of peacekeeping is to help states in restoring peace. The UN peacekeeping operations supervise, monitor, and observe the two disputing parties<sup>8</sup> and help them in building trust and confidence between each other, so that peace can be restored.<sup>9</sup> The UN identifies three main tasks of their peacekeeping organizations: "1) Overseeing UN Peace operations in order to 2) effectively fulfill mandates, so as to 3) achieve sustainable peace". UN operations work harder in the process with its peacekeeping capacities in particular by strengthening the ability of the organization to practice preventive diplomacy and to employ and support mediation in order to prevent potential conflicts.<sup>10</sup>

On the other hand, as a relatively new concept, peacebuilding emerged and became the focus of discussion in the 1990s. It arose in response to three factors: 1) fear of new forms of conflict following the end of the Cold War; 2) spreading of civil wars in the Third World; and 3) the attempt of the former Secretary-General of the UN, Boutros Boutros-Ghali, to develop more inclusive measures than the traditional forms of UN peacekeeping.<sup>11</sup> The goal of peacebuilding is to provide an opportunity to establish new institutions (at all three levels: social, political and judicial), so the state can smoothly develop after the period of war. The process of peacebuilding accommodates and maintains various structures in order to strengthen the peace and avoid further extension of the conflict.<sup>12</sup> Furthermore, peacebuilding focuses on demobilizing and reintegrating combatants, assisting the return of refugees and displaced persons, supporting implementation of a peace process and providing electoral assistance.<sup>13</sup> Both peacekeeping and peacebuilding operations were integrated in the intrastate armed conflict in Sierra Leone.

<sup>6</sup> Veton Latifi, "Preventive Diplomacy and the Process of Peace-Building since the End of the Cold War." *International Relations*: Vol. 10, no 2, 2011.

<sup>7</sup> United Nations, Department of Political Affairs, "Peacebuilding." Accessed on: 16.08.2013. <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/peacemaking>

<sup>8</sup> David Whaley, and Barbara Piazza-Georgi, "The Link Between Peacekeeping and Peacebuilding." *Monograph* 10, 1997.

<sup>9</sup> Michael W. Doyle, and Nicholas Sambanis, "The UN Record on Peacekeeping Operations." *International Journal*, Vol. 62, no. 3: 494-518, 2007.

<sup>10</sup> Michael Lipson, "IO Performance in Peacekeeping." *Venture Workshop on Explaining IO Performance*, 2008.

<sup>11</sup> Veton Latifi, "Preventive Diplomacy and the Process of Peace-Building since the End of the Cold War." *International Relations*, Vol. 10, no. 2, 2011.

<sup>12</sup> Veton Latifi, "Preventive Diplomacy and the Process of Peace-Building since the End of the Cold War." *International Relations*, Vol. 10, no. 2, 2011.

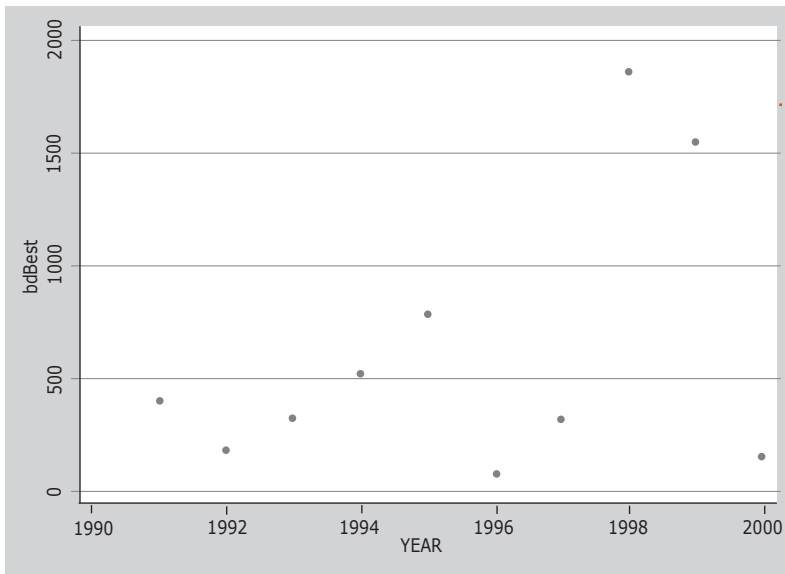
<sup>13</sup> United Nations, Department of Political Affairs. "Peacebuilding." Accessed on: 16.08.2013. <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/peacemaking>

## THE CASE OF SIERRA LEONE

The conflict of Sierra Leone started in March 1991 when fighters of the Revolutionary United Front (RUF) launched a war from the east of the country near the border with Liberia to overthrow the government. With the support of Military Observer Group (ECOMOG) of the Economic Community of West African States (ECOWAS), Sierra Leone's army tried at first to defend the government but the following year the army itself overthrew the government. First, the intention of Sierra Leone's army was to defend the government, but the following year the army itself overthrew the government and the RUF continued its attacks. In 1998 the UN Security Council established the United Nations Observer Mission of Sierra Leone (UNOMSIL).<sup>14</sup>

The role of this mission was to monitor and advise efforts to disarm combatants and restructure the nation's security forces. I will measure the effectiveness of the peacekeeping organization UNOMSIL with the statistics for battle deaths. My data is gathered from the Department of Peace and Conflict Research from the University of UPSALLA. The figures bellow show the number of deaths in Sierra Leone. The time limit is presented on the x-axis and battle deaths are shown in the y-axes.

### Graph: Number of battle deaths in Sierra Leone



Source: Department of Peace and Conflict Research from the University of UPSALLA

<sup>14</sup>United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone. Accessed on: 16.08.2013. <http://unipsil.unmissions.org/Default.aspx?error=Object+reference+not+set+to+an+instance+of+an+object.&content=0>

The number of deaths in the civil war in Sierra Leone increased in the five years' time period from 1993 to 2003. As we can see, the figures shows roughly 3,300 deaths between 1998 and 2000 in Sierra Leone, with the involvement of the UN peacekeeping forces, which means that UNOMSIL did not contribute to decreasing the number of deaths; on the contrary, the number of deaths during this period increased. According to this result, UNOMSIL was not an effective peacekeeping operation. With the failure of UNOMSIL, the UN Security Council authorized an expansion of this peacekeeping operation.

Sierra Leone was selected as one of the first country-specific cases in receiving the attention of the UN Peacebuilding Commission to receive help after restoration of the peace. They were deployed to help guide the peace after violent internal conflicts. Another objective was to offer support and training to the national police and security forces, and building the capacity of democratic institutions in the furtherance of good governance and the promotion and protection of human rights. Their main success has been credited with playing a constructive role in preventing the potential escalation of violence following the tensions between the governing and opposition parties in March 2009, when the potential conflict was avoided. Throughout the clashes, UNIPSIL's interventions consisted of supporting and assisting the national authority in the implementation of commitments which were adopted to end the violence.

Furthermore, this organization brought together the political development and humanitarian mandates of the UN family in Sierra Leone; they provided an integrated support to the government in fostering peace and stability and enhancing social and economic development. With the help of UNAPSIL, the state of Sierra Leone has essentially improved and restored the public security through a restructured sector. There has been progress in curing illicit diamond mining and the extension of the state's authority throughout the country. This peacebuilding organization still exists.<sup>15</sup>

## CONCLUSION

Peacekeeping should be distinguished from peacebuilding. The role of UN peacekeeping operations has changed since 1992 with the insertion of Chapter VIII. Moreover, peacekeeping operations are tools for making preventive diplomacy operational and effective. UNOMIL was not an effective peacekeeping mission, but UNAPSIL met the requirements of an effective peacebuilding organization. The employment of preventive diplomacy is critical for international peace and security. The increased number of battle deaths in Sierra Leone indicates that the UN peacekeeping organization in Sierra Leone did not contribute to the shortening of the duration of the conflict. UNOMIL has ultimately failed because they were poorly equipped and trained, and they could not contribute to the restoration of peace.

<sup>15</sup>United Nations, Department of Political Affairs. "Sierra Leone." Accessed on: 15.08.2013. [http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/activities\\_by\\_region/africa/sierra\\_leone](http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/activities_by_region/africa/sierra_leone)

However, the UN peacebuilding in Sierra Leone shows that the UN is effective in avoiding new conflicts, and contributes towards the public stability in the state.

### Bibliography

- Doyle, Michael W. and Nicholas Sambanis. "The UN Record on Peacekeeping Operations." *International Journal*, Vol. 62, no. 3: 494-518, 2007.
- Jacobson, Thomas. "U.N. Peacekeeping: Few Successes, Many Failures, Inherent Flaws." *International Diplomacy and Public Policy Center*, 2012.
- Latifi, Veton. "Preventive Diplomacy and the Process of Peace-Building since the End of the Cold War." *International Relations*, Vol. 10, no 2, 2011.
- Lipson, Michael. "IO Performance in Peacekeeping." *Venture Workshop on Explaining IO Performance*. 2008.
- Sambanis, Nicholas and Igrahim Elbadawi. "Why are There So Many Civil Wars in Africa? Understanding and Preventing Violent Conflict." *Journal of African Economies*, 2000.
- United Nations. Report on "An Agenda for Peace Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. 1992 [http://www.unrol.org/files/A\\_47\\_277.pdf](http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf)
- United Nations, Department of Political Affairs. "Peacebuilding." Accessed on: 16.08.2013. <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/peacemaking>
- United Nations, Department of Political Affairs. "Sierra Leone." Accessed on: 15.08.2013. [http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/activities\\_by\\_region/africa/sierra\\_leone](http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/activities_by_region/africa/sierra_leone)
- United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone. Accessed on: 16.08.2013. <http://unipsil.unmissions.org/Default.aspx?error=Object+reference+not+set+to+an+instance+of+an+object.&content=0>
- United Nations. Report on Peacekeeping at the Millennium Summit. 2000. Accessed on: 17.08.2013. [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/docs/summary.htm](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/summary.htm)
- United Nations. Peacekeeping Fact Sheet. Accessed on: 17.08.201. <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>
- Whaley, David and Barbara Piazza-Georgi. "The Link Between Peacekeeping and Peacebuilding." *Monograph* 10, 1997.

## РЕЗИМЕ

Целта на оваа статија е да се дефинира односот помеѓу Обединетите нации и засегнатите страни и да испита дали мировните мисии на ООН имаат капацитет во создавањето превентивна дипломатија со цел за спречување на конфликтот. Некои од неуспесите на оваа Организација во минатото се убиствата, односно масакрот на речиси еден милион цивили во Руанда, Босна и Херцеговина, Демократска Република Конго (ДРК) и на други места. Поради овие неуспеси, ООН мораше да направи нешто различно и да се претвори во организација чија главна задача е одржување на мирот. Советот за безбедност одлучи да вметне нова Глава VIII, како и да ја зголеми улогата на ООН. Од 1992 година, улогата на ООН не е само враќање на мирот, туку, исто така, тие се должни да им помогнат на загрозените држави во нивниот економски развој и стабилност.

Нашето истражување се однесува на прашањето дали ООН е повеќе ефективна во обновувањето на мирот (мировна улога) или во процесот на градење на мирот. Со цел да се потврди нашата хипотеза, го избравме конфликтот во Сиера Леоне и улогата на ООН во смисла на набљудување, како миротворна улога, и градење на мирот во овие рамки.







Professional article  
UDC: 327.8:17

## ► MORALITY IN FOREIGN POLICY AND ETHICAL JUSTIFICATION OF FOREIGN INTERVENTION

author: Branka Marković

### MORALITY IN FOREIGN POLICY

Today we live in the globalization era where every society is linked to another through access to information, social networks, television, market and every aspect of human life and human interaction is globalized, which makes globalization a multidimensional process in the fields of politics, economy, environment, culture and technology. At its most basic, “globalization is quite simply a description of these networks and of their implications: of the ‘flows’ around them and across international boundaries – of virtually everything that characterizes modern life: flows of capital, commodities, people, knowledge, information and ideas, crime, pollution, diseases, fashions, beliefs, images and so forth”.<sup>1</sup>

### WHAT IS MORALITY? WHAT IS ETHICS? IS THERE A DIFFERENCE?

The term “morality” derives from the Latin word *mores* which means a custom, habit or a way of life. It is used to explain what is good, righteous, appropriate, honorable and just. On the other hand, the term “ethics” comes from the Greek word *ethos* which means a custom, tradition or a way of conduct. Due to their obvious similarity in meaning they are often used as synonyms. But there is a difference between the two terms.

“They represent separate elements of normative analysis: morality refers to values and beliefs about what is right and wrong, good and

<sup>1</sup> George Ritzer. *The Blackwell Companion to Globalization* (Oxford: Blackwell Publishing, , 2007), p.352.

bad, just and unjust, and ethics refers to analysis, justification and critical analysis of moral".<sup>2</sup>

For the purpose of this paper they will be used as synonyms. It is also critical for this paper to mention the 3 dimensions of morality:<sup>3</sup>

The notion that everyone should obey them gives morality and moral values its universality. It means that if one moral imperative is compulsory for person A, it is also compulsory for person B or their collective. In regards to the call for impartiality, it can be said that it provides ground for justice, it puts one's own self-interest and selfishness aside and makes morality personally and socially desirable. The third dimension of morality which refers to the notion of its enforcement, comes from the beliefs and values which are freely chosen by the people, which means they are obeyed not because of existence of laws but by one's own free will.

### WHAT IS POLITICAL MORALITY?

There are many similarities between personal and political morality, but unlike the personal morality that consists of values and norms regarding the personal life of an individual, political morality "consists of moral values and norms that are applicable to the political life of the community, including local community, cities, countries, and the international community".<sup>4</sup> It is very common to observe practices of the governments, armies and the international community that might be considered immoral in regards to personal morality, but political morality allows for some tolerance of questionable practices. For example, a soldier can kill in war or government bodies can exact death sentences, but it is not the same as murder.<sup>5</sup> As an example, political moral includes norms such norms about equality of the people, freedom of conscience, equality before the law, right to self defense and nonintervention.<sup>6</sup>

There is a great difference between internal and international politics. In internal politics moral values are widely accepted within the society, but in international politics, due to political and cultural plurality, only a handful of moral values are commonly accepted and agreed upon. Michael Walzer, Professor of Social Sciences at Princeton, speaks of a "minimal morality" which represents a set of ethical standards that includes fundamental rights such as the right to life, equal treatment and physical and mental integrity. Walzer points out the difference between, as he puts it, the "thin" and "thick" morality. By "thin" morality he refers to moral concepts which have a minimal significance and are indicated by a "thin" description:

<sup>2</sup> Mark R. Amstutz, *Međunarodna etika* (Beograd: Službeni glasnik, 2008), p.22.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 22-23.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p.26.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

“...this is a ‘thin’ morality, the content of which, of course enriched in the various cultures, appears as a ‘thick’ morality in which every possible historical, cultural, religious and political view comes to be involved, depending on place and time.”<sup>7</sup>

Further on, Walzer insists on a distinction concerning ethical consensus, stating that only consensus on “thin” morality is necessary, including only the fundamental moral demands which can be expected of all cultures and religions and are promoted globally. He claims that with this minimal morality people from different cultures “can mutually accept their different customs, to reply to calls for help, learn from one another and [marsh sometimes] in the parades of the “others”.<sup>8</sup>

So, it can be said that moral norms play a great part in international politics. They have the role of helping to define goals and purposes of countries in international relations in regards to other countries and organizations concerned:

“...They can offer basic vision and wide directives and provide moral norms on which the vital interests of other countries can be clarified and determined. ... Moral norms can put limits within which political decisions can be made and implemented.”<sup>9</sup>

## ETHICS OF FOREIGN INTERVENTION

Sovereignty vs. intervention - the case of Kosovo

“The basic pillar of the international society is the sovereignty of the countries” and, as such, it “provides legal equality of the countries, their political independence and territorial integrity.”<sup>10</sup> A sovereign country has the right to conduct its internal affairs without the interference of other countries or the international community and, at the same time, the international community is obliged to respect their political independence and political integrity.

The norm of nonintervention is defined and confirmed by various international acts including but not limited to The UN Charter, specifically in the article 2(4) which states the following:

“All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.”<sup>11</sup> Further on, in 1965, the General Assembly adopted Resolution 2131 which reinforces the norm of nonintervention, stating that:

“No State has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any State. Consequently, armed

<sup>7</sup> Hans Küng, *A Global Ethics for Global Politics and Economics* (New York, Oxford, Oxford University Press, 1998), p.95.

<sup>8</sup> Michael Walzer, *Thick and Thin Moral Argument at Home and Abroad* (Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1994), p.8.

<sup>9</sup> Mark R. Amstutz, *Međunarodna etika* (Beograd: Službeni glasnik, 2008), p.35.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p.272.

<sup>11</sup> UN Charter (1945), <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>

intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are condemned."<sup>12</sup>

The UN Resolution 2625<sup>13</sup> further on reaffirms and strengthens the norm of nonintervention as a core principle in international relations.

In regards to political justification of the norm of nonintervention and sovereignty, it can be said that a country has a claim to nonintervention and is concerned sovereign if it manifests internal and international legitimacy. That is to say, if a country functions as politically independent community, "the rights and obligations that are valid in the international community of countries belongs to her... including the rights to freedom and political independence, and the rights to define, protect and fulfill their interests."<sup>14</sup> Internal legitimacy, on the other hand, depends on whether the country respects and protects the will and rights of its people. A country that fulfills these conditions has a legitimate right to sovereignty and nonintervention.

Dorothy Jones in her work *Code of Peace*<sup>15</sup> provides an ethical code that, among other claims, states that in order to have peace, there must be equal sovereignty of the countries, territorial integrity and political independence, nonintervention in the internal affairs of the country and refraining from using force or threatening to use of force on another country. Like her, Walzer in his work *Just and Unjust Wars*<sup>16</sup> also talks about an ethical code based on the previously mentioned rights of the country, but also includes the right to react to an aggression as self- defense of the country or to protect and assure the legal rights of the victims in question.

Kosovo is of great symbolical importance to the Serbs connecting their Christian religious belief and the presence of many Christian monasteries on the territory. The conflict was inspired by the former Yugoslavian president's decision to revoke Kosovo's autonomy and impose direct rule from Belgrade. The Albanians rebelled against such actions with violence and organized armed movement to seek and obtain independence and break away from Yugoslavia. In response, the Serbian government also used armed force to assure the rule over Kosovo.

The international community classified the case of Kosovo as a case of humanitarian intervention to protect the human rights of the Albanians in Kosovo. Although it is undisputable that there were obvious human rights violations, it must be pointed out that "[The] conflict between the Albanians and the Serbs in Kosovo was about political control of that territory and not about human rights violation, political

<sup>12</sup>UN Resolution 2131 (1965), [http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/ga\\_2131-xx/ga\\_2131-xx\\_e.pdf](http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/ga_2131-xx/ga_2131-xx_e.pdf) p.3

<sup>13</sup>UN Resolution 2625 (1970), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/90/IMG/NR034890.pdf?OpenElement>

<sup>14</sup>Mark R. Amstutz, *Međunarodna etika* (Beograd: Službeni glasnik, 2008), p.277.

<sup>15</sup>Dorothy Jones, *Code of Peace: Ethics and Security in the World of Warlord States* (Chicago: University of Chicago Press, 1992).

<sup>16</sup>Michael Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations* (New York: Basic Books, 1977).

repression or unjust, discriminatory politics.”<sup>17</sup> Later, as the conflict developed, the politics of the Serbian government turned toward ethnic cleansing of the Albanian nation and severely violated human rights. As a result, more than 800,000 Albanians fled Kosovo.

In response to the events in Kosovo, NATO implemented a military strategy to stop the ethnic cleansing of the Albanians. They started the bombing campaign of Serbia and Kosovo and instead of the desired result, to stop the cleansing, the Serbs started a systematic cleansing of the Albanians. This is one of the great ethical dilemmas regarding the war in Kosovo, since it is a fact that most of the Kosovo refugees were forced out of the country after the start of the bombing campaign. “The humanitarian motives of the NATO powers are not in doubt (although they clearly had other powerful motives as well). What remains in doubt is whether or not humanitarian intervention is consistent with the prevailing norms of international society.”<sup>18</sup>

After the inevitable capitulation of the Serbs due to the increased strategic bombing, another dilemma arose following the return of the Albanians to their homes; it was caused by the retaliation towards the Serbs “and the cause of great ethnical cleansing of the Serbs from Kosovo... estimating that after the war in Kosovo, more than 150,000 Serbs fled the territory.”<sup>19</sup> In addition, the decision of NATO to conduct a war without risk meant “conducting air strikes from 5,000 meter altitude and more – which is high enough to avoid missiles and fire from the ground, but too high for precision bombing that would cause minimal civilian casualties.”<sup>20</sup>

The decision to use this strategy brings into question the humanitarian aspect of NATO’s intervention in Kosovo since such an action implies greater importance of the lives of NATO operatives in regards to civilian casualties.

In addition, let’s refer to the UN Charter of 1945, which clearly defines the scope of the use of force in international relations. It puts the sovereignty of the countries and the limitations of the use of force as a core commitment of the UN above human rights. Even though human right provisions are included in the Charter, they are not given the same importance as the limitation of the use of force.

“The threat or use of force by states is categorically prohibited by Article 2(4). The sole exception set forth in Article 51 is a right of self-defense, but only if exercised in response to a prior armed attack across an international frontier, and then only provisionally. A claim to act in self-defense must be promptly communicated to the UNSC, which is empowered to pass final judgment.”<sup>21</sup>

<sup>17</sup>Mark R. Amstutz, *Međunarodna etika* (Beograd: Službeni glasnik, 2008), p.47.

<sup>18</sup>Albrecht Schnabel and Ramesh Thakur, eds., *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*, (Tokyo, New York, Paris, United Nations University Press, 2000), pp. 320-321.

<sup>19</sup>Mark R. Amstutz, *Međunarodna etika* (Beograd: Službeni glasnik, 2008), p.50.

<sup>20</sup>Ibid., p.51.

<sup>21</sup>Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, (New York, Oxford University Press, 2000), p.167.

Some may argue that besides the clear limitations of the use of force in the Charter, it also supports the international promotion and protection of human rights as previously mentioned. Having in mind the violation of human rights in Kosovo, it is argued that the protection of human rights overrules the limitations of the use of power and justifies the intervention on the Yugoslav territory and breaking of its sovereignty. However, such claims “face the additional legal obstacle posed by Article 2(7) which forbids intervention, even by the United Nations, in matters that fall essentially within the “domestic jurisdiction” of states. Even serious infractions of human rights were considered to be matters of domestic jurisdiction when the Charter was drafted, and were not thought to provide any grounds for an external use of force.”<sup>22</sup>

Despite the NATO’s implied humanitarian intentions in the war, the moral dilemmas that arose from the way of intervening, the use of grave force and the ethnic cleansing of the Serbs after the war brings into serious question not just the ethical justification of the intervention, but also of the possible other motives for intervening. It is often implied that some other state interest of power politics is somehow behind the humanitarian intervention on Kosovo.

“Critics of international law complain that a system can hardly qualify as ‘law’ when its rules are enforced only selectively and only in accordance with the preferences of great powers. Such criticisms have been directed against the military intervention in Kosovo, as in the frequent contentions that the intervenors have ignored other at least equally egregious violations of human rights and humanitarian law, or that the intervening states (some of them, anyway) are not free from culpability for the oppression of their own ethnic minorities or from complicity in genocidal conduct or war crimes.”<sup>23</sup>

Just for the sake of comparison we will mention the genocide in Rwanda. In 1994, after the death of the president of Rwanda, one of the two ethnical groups living on its territory, the Hutu who, at that time, had the power of government decided to organize and execute massive slaughter of the other ethnic minority, the Tutsi, including all Hutu population as participants in the execution of the genocide and murdering of the Hutu population which did not want to participate in the killings. The result of this action was the slaughter of 800, 000 people. The executions were conducted with primitive weapons and in public. At that time, “policymakers in France, Belgium, and the United States and at the United Nations were aware of the preparations for massive slaughter and failed to take the steps needed to prevent it.”<sup>24</sup> As a matter of fact around 1,400 representatives of the forces of the United Nations were present in the country, which were only authorized to observe and report on the situation. But after the reports on the massive genocide in progress,

<sup>22</sup>Ibid. p.168.

<sup>23</sup>Albrecht Schnabel and Ramesh Thakur, eds., *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention*, pp. 405.

<sup>24</sup>United Human Rights Council, [http://www.unitedhumanrights.org/genocide/genocide\\_in\\_rwanda.htm](http://www.unitedhumanrights.org/genocide/genocide_in_rwanda.htm). Retrieved: 01.03.2013.

the United Nations refused to increase the number of their forces and further the scope of their authorization to stop the genocide.

Rwanda is just one example of the selective politics in regards to humanitarian intervention led by the international community. How can the violation of human rights and the loss of 800,000 lives in a region in Africa be less important than the violation of human rights in Kosovo with much fewer casualties? It is possible that the conflict between the Albanians and Serbs in Kosovo could have ended with a better outcome if the country had been left to deal with it itself rather than its sovereignty been violated. But as long as human rights and lives are in question it is hard to determine the right cause of action. It has also become hard to avoid the power play of the international community meddling with the human rights of the people. We are witnesses of the ever growing abuse of power of the most powerful countries, organizations and institutions used to achieve national and corporative interests without any concern for the rights of the less powerful.

### **Bibliography:**

- Amstuc, Mark R. *Međunarodna etika*. Beograd: Službeni glasnik, 2008.
- Burke, Anthony. *Beyond Security, Ethics and Violence*. New York: Taylor & Francis Group, 2006.
- David Chandler and Volker Heins, eds. *Rethinking Ethical Foreign Policy*. Abingdon: Routledge, 2007.
- Frost, Mervyn. *Global Ethics*. New York: Taylor & Francis Group, 2009.
- Hayden, Patrick. *The Ashgate Research Companion to Ethics and International Relations*. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2009.
- Independent International Commission on Kosovo. *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Jones, Dorothy. *Code of Peace: Ethics and Security in the World of Warlord States*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- Küng, Hans. *A Global Ethics for Global Politics and Economics*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Lebow, Richard Ned. *Coercion, Cooperation and Ethics in International Relationships*. New York: Taylor & Francis Group, 2007.
- Nardin, Terry and David R. Mapel. *Tradition of International Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Okereke, Chukwumerije. *Ethics, Sustainable Development and International Cooperation*. Abingdon: Routledge, 2008.
- Schnabel, Albrecht and Ramesh, Thakur, eds. *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 2000.
- Skorupski, John. *The Routledge Companion to Ethics*. New York: Taylor & Francis Group, 2010.

UN Charter, (1945), <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>. Retrieved: 10.07.2013

UN Resolution 2131, (1965). [http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/ga/ga\\_2131-xx/ga\\_2131-xx\\_e.pdf](http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/ga/ga_2131-xx/ga_2131-xx_e.pdf) Retrieved: 10.07.2013

UN Resolution 2625, (1970). <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/90/IMG/NR034890.pdf?OpenElement> Retrieved: 10.07.2013

United Human Rights Council. [http://www.unitedhumanrights.org/genocide/genocide\\_in\\_rwanda.htm](http://www.unitedhumanrights.org/genocide/genocide_in_rwanda.htm) . Retrieved: 01.03.2013.

Walzer, Michael, *Thick and Thin Moral Argument at Home and Abroad* Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1994.

Walzer, Michael, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York: Basic Books, 1977.

## РЕЗИМЕ

Овој труд се занимава со прашањето за етиката во меѓународните односи, поточно со етиката во надворешната политика и етичката оправданост на надворешната интервенција. Тој ја опфаќа темата на судирот на две логики: апсолутниот суверенитет на државата и одговорноста на меѓународната заедница да интервенира кога се прекршуваат човековите права или се извршуваат други неправди. Која логика треба да превладее? Дали денешниот глобализиран свет ги менува правилата на играта? Дали внатрешниот конфликт на една држава станува проблем за целото глобално општество и со тоа го обврзува меѓународното општество да интервенира или дали треба суверенитетот на државата да биде почитуван по секоја цена?



**Дарко Ангелов** е амбасадор на Република Македонија во Унгарија. Претходно работел како шеф на кабинетот на Претседателот на Република Македонија, а бил и на разни позиции во Советот на Европа и ОБСЕ. Магистер е по Меѓународни односи при Централниот Универзитет во Унгарија, а има дипломирано на Универзитетот Утрехт во Холандија. Е-маил: darko.angelov@gmail.com

**Холгер-Михаел Арндт** (1971) е почесен конзул на Република Македонија во Германија со седиште во Дизелдорф од јануари 2011 година. Тој е лиценциран адвокат и еден од управните директори на Институтот за меѓународна едукација „CIVIC“ ([www.civic-institute.eu](http://www.civic-institute.eu)), кој ја поддржува и ја промовира интеграцијата на регионот Југоисточна Европа во Европската Унија. Е-маил: arndt@civic-institute.eu

**Кристина Богевска Малинка** е докторанд на европски студии при Универзитетот „Свети Кирил и Методиј“ во Скопје. Има учествувало на домашни и странски семинари и конференции. Има повеќегодишно искуство како соработник на Европскиот универзитет. Е-маил: k\_bogevska@yahoo.com

**Анастас Вангели** пишува за кинеските домашни и надворешни работи, глобални политички прашања и национализам. Вангели е магистер по изучување на современа Кина (Кинески Ренмин Универзитет, Пекинг, 2013) и по изучување на национализми (Централноевропски универзитет, Будимпешта, 2009). Тој е коуредник на книгата „Кина и Европа во глобалната политика на 21-виот век: партнерство, конкуренција или ко-еволucија?“ (Кембриџ Сколарс Паблшинг: во печат). Неговите текстови може да се најдат на неговиот веб-сајт: [www.anastasvangeli.info](http://www.anastasvangeli.info). Е-маил: anastas.mk@gmail.com

**Д-р Мишо Докмановиќ** е доцент на Правниот факултет на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, каде што го предава предметот Историја на правото на додипломските студии и предметите Балканот и американската дипломатија и Дипломатски протокол на постдипломските студии. Дипломирал, магистрирал и докторирал на оваа институција, а завршил и магистерски студии по современа дипломатија на Медитеранската академија за дипломатски студии. По дипломирањето, има учествувало на научни престои, конференции и студиски престои како учесник и предавач во преку 45 земји. Предавач е на курсевите по американска надворешна политика, дипломатско известување и дипломатски протокол на Академијата за подготовка на глобални лидери во Аман, Јордан, како и на Институтот за подготовка на глобални лидери. Е-маил: midok@lawyer.com

**Проф. Тања Каракамишева-Јовановска** е редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје на катедрата по Уставно право и

политички систем. Својата докторска диплома ја стекнала на Правниот факултет во Љубљана, Република Словенија, во 2002 година, додека магистерската диплома ја стекнала 1997 година на Правниот факултет во Скопје. Досега има работено како експерт на бројни проекти организирани од страна на ГТЗ, ОБСЕ, УНДП, ЕУ, Советот на Европа и други. Автор е на повеќе од 250 труда објавени во домашни и странски списанија, годишници, зборници и слично. Има учествувало во повеќе од 20 релевантни меѓународни научни проекти и на повеќе од 50 семинари и меѓународни конференции организирани низ светот, со свои трудови или студии. Автор е на десет универзитетски учебници, три научно-популарни книги и на пет монографии. Е-маил: [tanja.karakamiseva@gmail.com](mailto:tanja.karakamiseva@gmail.com)

**Бранка Марковиќ** е родена во 1988г. во Скопје. Додипломските студии ги завршува на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Образованието го продолжува на истата институција во областа на политичкиот менаџмент стекнувајќи се со титулата магистер на политички науки. Е-маил: [brankic\\_markovic@hotmail.com](mailto:brankic_markovic@hotmail.com)

**Марија Мирчевска** е дипломиран политиколог на Правниот факултет „Јустинијан Први“. Постдипломските студии ги продолжува на катедрата по меѓународно право и меѓународни односи на истиот факултет. Моментално е ангажирана како програмски координатор на програмата за истражување, анализа и креирање младински и образовани политики во невладината организација „Младински образовен форум“. Е-маил: [marija\\_mircevska@mof.org.mk](mailto:marija_mircevska@mof.org.mk)

**Павлина Митева** во 2008 година дипломирала на правните студии на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. По дипломирањето, работела приближно 5 години на правни работи во неколку банки во Македонија. Во 2012 година добила ДААД стипендија за постдипломски студии во Германија и примена е на мастер-програмата „Политичка економија на европската интеграција“ на Училиштето за економија и право во Берлин. Во моментот работи на магистерската теза во Берлин. Е-маил: [palemiteva@yahoo.com](mailto:palemiteva@yahoo.com)

**Александра Мургоска** е проектен асистент во „Институтот за демократија – Социетас Цивилис – Скопје“. Се образувала во САД во областа на компаративните политички студии на Универзитетите „Оклахома Стејт“ и Универзитетот „Ист централ“ во Оклахома. Нејзините главни академски интереси се ефикасноста на мировните организации, дипломатијата, човековите права и демократизацијата. Е-маил: [amurgoska@gmail.com](mailto:amurgoska@gmail.com)

**Васко Наумовски** е поранешен заменик на претседателот на Владата на Република Македонија, задолжен за европски прашања (2009 – 2011). Магистрирал европски студии на Универзитетот во Бон, Германија, а магистрирал и докторирал меѓународно право на Универзитетот „Свети Кирил и Методиј“ во Скопје, Македонија. Од 2005 до 2009 година работи како асистент и доцент на Факултетот за политика, меѓународни односи и европски студии на Њујорк Универзитетот во Скопје, а од 2011 работи на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, каде што предава предмети од областа на меѓународните односи и европските интеграции. Од 2013 година е потпретседател на Македонскиот институт за европски студии. Е-маил: vaskonaum@yahoo.com

**Вјоса Османи** е пратеник во Парламентот на Косово, а има дипломирано право на Косово и во САД. Во период од пет години била на позицијата шеф на кабинетот на претседателот на Република Косово и координатор на косовскиот правен тим пред Меѓународниот суд на правдата во случајот поврзан со усогласеноста на косовската Декларација за независност со меѓународното право. Има застапувано голем број високорангирани случаи пред Уставниот суд на Косово. Е-маил: vjosao@yahoo.com

**Љубица Пендароска** е родена во 1979 година во Скопје. Магистер е на правни науки – насока Меѓународно право на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје. Добитник е на „Сребрена статуетка“ за постигнат успех – студент на генерација. Во моментов професионално е ангажирана како експерт за заштита на лични податоци на ЕУ-проекти. Особено се интересира за проучување на човековите права, со акцент на правото на приватност и правото на заштита на личните податоци. Автор е на неколку публикации од сферата на заштитата на личните податоци во секторот образование. Е-маил: ljubicapendaroska@gmail.com

**Лазар Поп Иванов** е магистер по меѓународно право и меѓународни односи на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Моментално работи во Меѓународните училишта „НОВА“, како координатор на програмата Модел европски парламент и како професор по општествени науки. Тој е долгогодишен тренер и предавач по дебата во невладината организација Младински образовен форум и во Светската дебатна асоцијација „IDEA“. Е-маил: lazpopivanov@gmail.com

**Доцент д-р Ирена Рајчиновска Пандева** е родена во 1975 година во Битола. Работи на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје на Политичките студии. Автор е на повеќе научни и стручни трудови објавени во земјата и во странство. Докторирала на политички науки на тема „Турција: националниот идентитет и евроинтеграцијата“. Магистрирала во областа на меѓународната

политика на тема „Улогата на меѓународната заедница во Кипарскиот конфликт“. Е-маил: irenapandeva@hotmail.com

**Приндон С. Садриу** е кандидат за докторат при ЕЦПД – Универзитетот за мир, а во моментов е предводник на Секторот за билатерални односи и меѓународни организации при Министерството за надворешни работи на Косово. Претходно работел како советник за надворешни работи за претседателот на Парламентот во Албанија, а и како асистент во канцеларијата на конгресменот Дана Рохрабахер (ЦА-47) и во Секторот за одбрана во Австралија. Е-маил: prindon.sadriu@yahoo.com

**Александар Спасеновски** (1980) има магистрирано на тема „Меѓународна политика“ на Правниот факултет „Јустинијан I“. Тој како кандидат за докторат по право и политички науки на Правниот факултет, работи на позицијата професор-асистент. Спасеновски е поранешен стипендист на Фондацијата „Конрад Аденауер“ и е пратеник во Парламентот на Република Македонија. Е-маил: macedoniae@gmail.com

**Корнелија Утевска – Глигоровска** (1973) е амбасадор на Република Македонија во Германија од септември 2010 година. Работи во Министерството за надворешни работи на Република Македонија. Пред да дојде во Берлин, беше на позиција секретар во кабинетот на министерот за надворешни работи. Има студирано лингвистика и европски студии. Е-маил: gligorovska@mfa.gov.mk

**Доцент д-р Методи Хаџи-Јанев** е потполковник и асистент по право на Воената академија на Република Македонија, како и надворешен соработник на Правниот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Докторанд е по меѓународно право од 2009 година, кога е избран за асистент во Воената академија. Од 2009 година исто така предава два предмета на постдипломските студии (Меѓународно право и меѓународни односи и Дипломатија и меѓународни односи) при Факултетот „Јустинијан I“ во Скопје. Во 2003 година, професор Хаџи-Јанев (потполковник) беше поставен како командант на македонските специјални сили во Ирак. Од 2004 до 2010 година беше одговорен за обуката на македонските специјални сили пред распределувањето во Авганистан, како и за спремноста на националните контингенти за контртерористичко делување во време на криза. Во 2009 година беше назначен за директор на проектот за подготовка на нацрт-правилникот за ангажманот на македонските воени сили во Авганистан. Тој е автор на книгата „Слобода за Ирак: патот за Вавилон“. Од јануари 2011 година потполковник Хаџи-Јанев (доцент д-р) е назначен за шеф на секторот за социјални науки при Воената академија во Скопје. Е-маил: hadzijanev@yahoo.com

**Darko Angelov** is Macedonia's ambassador to Hungary. Previously he was Chief of Staff of the Macedonian President and has held various positions at the Council Europe and the OSCE. He holds an MA degree in International Relations from the Central European University in Hungary and a BA degree from Utrecht University in the Netherlands. E-mail: darko.angelov@gmail.com

**Holger-Michael Arndt** (1971) is Honorary Consul of the Republic of Macedonia in Germany based in Düsseldorf since January 2011. He is a licensed lawyer and one of the managing directors of the CIVIC Institute for International Education ([www.civic-institute.eu](http://www.civic-institute.eu)) that supports and promotes the integration of Southeast Europe in the European Union. E-mail: arndt@civic-institute.eu

**Kristina Bogevska Malinka** is PhD candidate in European studies at the Ss. Cyril and Methodius University, Skopje. She has taken part in domestic and international seminars and conferences and has worked on an associate at the European University, Skopje. E-mail: k\_bogevska@yahoo.com

**Dr. Mišo Dokmanović** is Assistant Professor at the Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, where he teaches the undergraduate course in the History of Law and postgraduate courses in US Foreign Policy in the Balkans and Diplomatic Protocol. He holds LLB, LLM and PhD degrees from this institution, as well as an MA in Contemporary Diplomacy from the Mediterranean Academy for Diplomatic Studies. He has attended study programs and conferences and has lectured in over 45 countries. Dr. Dokmanović is Lecturer in US Foreign Policy, Diplomatic Reporting and Diplomatic Protocol at the Preparing Global Leaders Academy in Amman, Jordan and the Preparing Global Leaders Institute. E-mail: midok@lawyer.com

**Lieutenant Colonel Metodi Hadji-Janev** (PhD) is Assistant Professor of Law at the Military Academy and Adjunct Professor at the Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje. He obtained his PhD degree in International Law in 2009, when he was appointed Assistant Professor at the Military Academy. Since 2009 he has also taught postgraduate courses in International Law and International Relations and Diplomacy and International Relations at the Iustinianus Primus Faculty of Law. In 2003 Dr. Hadji-Janev (LtC) was deployed as Commander of Macedonian Special Task Forces in Iraq. From 2004 to 2010 he was in charge of pre-deployment training of Macedonian Special Forces and the readiness of national counter-terrorist crisis Special Forces units in Afghanistan. In 2009 he was appointed Project Director for drafting Macedonian forces' rules of engagement for Afghanistan. He is the author of the book *Iraqi Freedom: The Road to Babylon*. Since January 2011 LtC Hadji-Janev (PhD) has been Head of the Social Science Department at the Military Academy in Skopje. E-mail: hadzijanev@yahoo.com

**Prof. Tanja Karakamiševa-Jovanovska** earned her PhD degree from the University of Ljubljana, Faculty of Law, Republic of Slovenia in 2002, and her LL.M. degree from the Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University, Skopje, Republic of Macedonia in 1997. She is Full Professor at the Constitutional Law and Political System Department of the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje. She has been working as an expert for many GTZ, for OSCE, UNDP, EU, the Council of Europe and has been involved in numerous other projects. She is the author of more than 250 papers published in domestic and international journals, proceedings and collections of scholarly papers, has participated in more than twenty relevant international scholarly projects, and more than fifty seminars and international conferences around the world with papers, policy papers or studies and has authored ten university text books, three scholarly books intended for wider audiences and five monographs. E-mail: tanja.karakamiseva@gmail.com

**Branka Marković** (1988) graduated from the Department of Political Science at the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje. Upgrading her education, she earned her MA degree in Political Management. E-mail: brankic\_markovic@hotmail.com

**Marija Mirchevska** holds a BA degree in Political Science from the Iustinianus Primus Faculty of Law and is currently enrolled in the MA program at the Department of International Law and International Relations. E-mail: marija\_mircevska@mof.org.mk

**Pavlina Miteva** holds a BA in Law from the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje (2008). She has worked for over five years as a legal consultant in several banks in Macedonia, and in 2012 she received the DAAD scholarship for her MA studies in Germany. She is currently working on her MA thesis "Political Economy of the European Integration" at the Berlin School of Economics and Law. E-mail: palemiteva@yahoo.com

**Aleksandra Murgoska** is researcher at the Societas Civilis Institute for Democracy. She holds an MA degree in Comparative Politics from the Oklahoma State University and pursued her BA in Political Science at East Central University, Oklahoma. Her main fields of interest are peacekeeping, human rights, election policies and the process of democratization in post-communist societies. E-mail: amurgoska@gmail.com

**Vasko Naumovski** is former Deputy Prime Minister of the Republic of Macedonia in charge of European affairs (2009-2011). He holds an MA in European Studies from the University of Bonn, Germany, and an MA and PhD degree in International Law from the Ss. Cyril and Methodius University of Skopje. He taught at the Department of Politics, International Relations and European Studies of the University of New York in Skopje (2005-2009) and since 2011 he has been teaching International

Relations and European Integration at the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje. He is one of the founders and Vice-president of the Macedonian Institute for European Studies. E-mail: vaskonaum@yahoo.com

**Vjosa Osmani** serves as a Member of Parliament of Kosovo and is a licensed lawyer both in Kosovo and the United States. She served as Chief-of-Staff to the President of the Republic of Kosovo for almost five years and was the coordinator of the Kosovo legal team before the International Court of Justice in the case of the compliance of Kosovo's Declaration of Independence with international law. She has represented a number of high-ranking cases before the Constitutional Court of Kosovo. E-mail: vjosao@yahoo.com

**Ljubica Pendaroska** (1979) holds an MA degree in International Law from the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje. She is the recipient of the Silver Statue as one of the best students of the generation. She is currently an EU Expert on Personal Data Protection. Her main professional and academic interests are related to human rights, with particular emphasis on the right to privacy and the right to personal data protection. She is the author of several publications in the sphere of protection of personal data in education. E-mail: ljubicapendaroska@gmail.com

**Lazar Pop Ivanov** holds an LLM in International Law and International Relations from the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje. He currently teaches Social Science at NOVA International Schools and is Coordinator of the Model European Parliament Program. He is also debate trainer at the NGO Youth Educational Forum and the International Debate Educational Association - IDEA. He is also coordinating the Program for Research, analysis and youth and educational policy making at the Youth Educational Forum. E-mail: lazepopivanov@gmail.com

**Irena Rajcinovska Pandeva** (1975) is Assistant Professor at the Department of Political Science of the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje. She is the author of several scholarly and expert papers published in the country and abroad. She earned her PhD degree in political sciences with her dissertation *Turkey: National Identity and Euro Integration* and her MA thesis *The Role of the International Community in the Cyprus Conflict* focuses on international politics. E-mail: irenapandeva@hotmail.com

**Prindon S. Sadriu** is a PhD candidate at the ECPD-University for Peace. He currently serves as Head of the Department for Bilateral Relations and International Organizations at Kosovo's Ministry of Foreign Affairs. His previous work includes posts as Foreign Affairs Advisor to the Speaker of the Parliament of Albania, Assistant to the Office of Congressman Dana Rohrabacher (CA-47) and the Australian Department of Defense. E-mail: prindon.sadriu@yahoo.com

**Aleksandar Spasenovski** (1980) obtained his MA degree in International Politics from the Iustinianus Primus Faculty of Law. As a PhD candidate in Law and Political Science at the Faculty of Law he holds the post of Teaching Assistant. He is a former scholar of the Konrad Adenauer Stiftung and an MP in the Parliament of the Republic of Macedonia. E-mail: macedoniae@gmail.com

**Kornelija Utevska-Gligorovska** (1973) is Ambassador of the Republic of Macedonia in Germany since September 2010. She works at the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Macedonia. Before coming to Berlin, she held the post of Cabinet Secretary in the Office of the Minister of Foreign Affairs. She has studied Linguistics and European Studies. E-mail: gligorovska@mfa.gov.mk

**Anastas Vangeli** is a writer on Chinese domestic and foreign affairs, global politics and nationalism. Vangeli holds MA degrees in Contemporary China Studies (Renmin University of China, Beijing 2013) and Nationalism Studies (Central European University, Budapest, 2009). He is co-editor of *China and Europe in the 21st Century Global Politics: Partnership, Competition or Co-Evolution?* (Cambridge Scholars Publishing: Forthcoming). His work can be accessed at his webpage: [www.anastasvangeli.info](http://www.anastasvangeli.info). E-mail: anastas.mk@gmail.com





**Издавач:** м-р Ања Чимек

**Основачи:** д-р Ѓорге Иванов, м-р Андреас Клајн

**„Политичка мисла“ - Уредувачки одбор:**

Ања Чимек	Фондација „Конрад Аденауер“, Германија
Андреас Клајн	Фондација „Конрад Аденауер“, Германија
Владимир Мисев	Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје, Република Македонија
Ненад Марковиќ	Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Република Македонија
Иван Дамјановски	Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Република Македонија
Гоце Дртковски	Издавачка куќа „Љубовта е петтиот елемент“, Република Македонија
Сандра Кољачкова	Фондација „Конрад Аденауер“, Република Македонија
Александар Бурка	CIVIC – Институт за меѓународно образование, Австрија
Сара Барбиери	Институтот за Централна и Источна Европа и Балканот, Италија
Дејан Павловиќ	Факултет за политички науки, Универзитетот во Белград, Република Србија
Жозе Раимундо де Араужо Карваљо Жуниор	Економски факултет, Сојузен универзитет Сера, Бразил
Иварс Ијабс	Факултет за општествени науки, Универзитетот во Латвија, Латвија
Лидија Пука	Полскиот институт за меѓународни односи, Полска

**Адреса:**

ФОНДАЦИЈА „КОНРАД АДЕНАУЕР“, „Максим Горки“ 16, кат 3, МК-1000 Скопје, Тел.: 02 3231 122; Факс: 02 3135 290 E-mail: Skopje@kas.de, Интернет: www.kas.de  
ИНСТИТУТ ЗА ДЕМОКРАТИЈА “SOCIETAS CIVILIS” СКОПЈЕ, „Крагуевачка“ 2, МК-1000 Скопје Тел./ факс: 02 30 94 760, E-mail: contact@idscs.org.mk, Интернет: www.idscs.org.mk  
МАКЕДОНСКА АСОЦИЈАЦИЈА НА ПОЛИТИКОЛОЗИ, E-mail: map@yahoogroups.com

**Печат:** Винсент графика

**Дизајн:** Дејан Кузмановски

**Техничка подготовка:** Пепи Дамјановски

**Превод:** Перица Сарџоски

**Јазична редакција на македонски:** Елена Саздовска

**Јазична редакција на англиски:** Рајна Кошка

**Ставовите изнесени во списанието не се ставови на Фондацијата „Конрад Аденауер“ и Институтот за демократија „Societas Civilis“, туку се лични гледања на авторите. Издавачите не одговараат за грешки направени при преводот. Списанието се издава 4 пати годишно и им се доставува на политичките субјекти, државните институции, универзитетите, странските претставништва во Република Македонија.**

Година 11, бр. 43, септември  
Скопје 2013  
ISSN 1409-9853

**Publisher:** Anja Czymmeck M.A.

**Founders:** Dr. Gjorge Ivanov, Andreas Klein M.A.

**Politička misla - Editorial Board:**

Anja Czymmeck	Konrad Adenauer Foundation, Germany
Andreas Klein	Konrad Adenauer Foundation, Germany
Vladimir Misev	Societas Civilis Institute for Democracy, Skopje, Republic of Macedonia
Nenad Marković	Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University, Republic of Macedonia
Ivan Damjanovski	Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University, Republic of Macedonia
Goce Drtkovski	“Ljubovta e pettiot element” Publishing House, Republic of Macedonia
Sandra Koljačkova	Konrad Adenauer Foundation, Republic of Macedonia
Alexandar Burka	CIVIC – Institute for international Education, Austria
Sara Barbieri	Istituto per l’Europa Centro-Orientale e Balcanica, Italy
Dejan Pavlović	Faculty of Political Science, University of Belgrade, Republic of Serbia
José Raimundo de Araújo Carvalho Júnior	Faculty of Economics, Federal University of Ceará, Brasil
Ivars Ijabs	Faculty of Social Sciences, University of Latvia, Latvia
Lidia Puka	The Polish Institute of International Affairs, Poland

**Address:**

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG ul. Maksim Gorki 16/3 MK - 1000 Skopje Phone: 02 3231 122; Fax: 02 3135 290; E-mail: Skopje@kas.de; Internet: www.kas.de  
INSTITUTE FOR DEMOCRACY “SOCIETAS CIVILIS” SKOPJE ul. Kragevačka 2 MK - 1000 Skopje; Phone/ Fax: 02 30 94 760; E-mail: contact@idscs.org.mk; Internet: www.idscs.org.mk  
MACEDONIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION; E-mail: map@yahoogroups.com

**Printing:** Vinsent Grafika

**Design:** Dejan Kuzmanovski

**Technical preparation:** Pepi Damjanovski

**Translation:** Perica Sardžoski

**Macedonian Language Editor:** Elena Sazdovska

**English Language Editor:** Rajna Koška

**The views expressed in the magazine are not the views of Konrad-Adenauer-Stiftung and the Institute for Democracy “Societas Civilis” Skopje. They are personal views of the authors. The publisher is not liable for any translation errors. The magazine is published 4 times a year and it is distributed to political subjects, state institutions, universities, and foreign representatives in the Republic of Macedonia.**

Year 11, No. 43, September  
Skopje 2013  
ISSN 1409-9853