

БЪЛГАРСКО ДИПЛОМАТИЧЕСКО ДРУЖЕСТВО

СВЕТЪТ НЕ СТАНА ПО-СИГУРЕН

Международната политика
и българската дипломация

Годишен анализ – 2021 година

София, 2022

© Издателство „Изток-Запад“, 2022

Всички права запазени. Нито една част от книгата не може да бъде размножавана или предавана по какъвто и да било начин без изричното съгласие на издателство „Изток-Запад“.

© Бисерка Бенишева, Петър Воденски, Веселин Вълчев, Огнян Гърков, Любомир Денчев, Андрей Караславов, Любомир Кючуков, Симеон Николов, Павлина Попова, автори, 2022

© Българско дипломатическо дружество, 2022

ISBN 978-619-01-0990-7

БЪЛГАРСКО ДИПЛОМАТИЧЕСКО ДРУЖЕСТВО

СВЕТЪТ НЕ СТАНА ПО-СИГУРЕН

*Международната политика
и българската дипломация*

Годишен анализ – 2021 година

БИСЕРКА БЕНИШЕВА
ПЕТЪР ВОДЕНСКИ
ВЕСЕЛИН ВЪЛЧЕВ
ОГНЯН ГЪРКОВ
ЛЮБОМИР ДЕНЧЕВ
АНДРЕЙ КАРАСЛАВОВ
ЛЮБОМИР КЮЧУКОВ
СИМЕОН НИКОЛОВ
ПАВЛИНА ПОПОВА



СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	7
ГЕОПОЛИТИЧЕСКА ДИНАМИКА	21
ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ – ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ	29
Пандемията Ковид-19	29
Програма за възстановяване и устойчивост	30
Бежанци/миграция	36
Външни отношения на ЕС	40
Германия – година на избори и промени	50
БАЛКАНСКО-ЧЕРНОМОРСКИЯТ РЕГИОН И БЪЛГАРСКИТЕ ИНТЕРЕСИ	55
Отношенията между България и Република Северна Македония през 2021 г.	58
Турция през 2021 година	61
Инициативата „Три морета“ – прагматичен реализъм	68
ПРОБЛЕМИ НА СИГУРНОСТТА И ОТБРАНАТА	73
НАТО и ЕС за сигурност и отбрана в Европа	73
Афганистан – исторически поврат?	101
ГЛОБАЛНИТЕ ИГРАЧИ И ОТНОШЕНИЯТА ИМ С БЪЛГАРИЯ	105
САЩ – (не)осъществена промяна	105
Китайската динамика през 2021 г.	III

Светът не стана по-сигурен

**БЪЛГАРИЯ В МЕЖДУНАРОДНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ –
КАНДИДАТУРАТА ЗА ЧЛЕНСТВО В ОРГАНИЗАЦИЯТА ЗА
ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО И РАЗВИТИЕ (ОИСР) 117**

**ЕНЕРГИЙНИ ПРОБЛЕМИ
И ЕНЕРГИЙНА ДИПЛОМАЦИЯ 119**

**СЪСТОЯНИЕ НА БЪЛГАРСКАТА
ДИПЛОМАЦИЯ ПРЕЗ 2021 ГОДИНА 129**

РЕЗЮМЕ

Вече се превърна в традиция в края на всяка година Българското дипломатическо дружество да подготвя годишен анализ за тенденциите в международните отношения и състоянието на българската външна политика. Анализът се опитва да отбележи основните тенденции в развитието на процесите в света и тяхното отражение върху българската външна политика. С цел да се даде възможност за сравнение и тук са представени основните теми и от предишните годишни анализи: Европейски съюз, Балканско-черноморски регион, проблеми на сигурността и отбраната, отношения с основните геополитически играчи, международни организации, енергийна политика, както и преглед на състоянието на българската дипломация. Специално внимание е отделено на някои от най-важните събития през 2021 г.: изтеглянето на САЩ и НАТО от Афганистан, парламентарните избори в Германия, срещата на високо равнище на Инициативата „Три морета“ в България.

Анализът за 2021 г. е под общата редакция на Андрей Караславов, Любомир Кючуков и Симеон Николов, като в неговата подготовка взеха участие и следните членове на БДД: Бисерка Бенишева, Петър Воденски, Веселин Вълчев, Огнян Гърков, Любомир Денчев, Павлина Попова. Анализът няма претенциите за всеобхватност, като сложността и многообразието на позициите, както и ограниченият обем на текста правят невъзможно отразяването на всички различни гледни точки по отделните въпроси, включително в рамките на БДД.

Светът през 2021 година

И през изминалата 2021 г. продължи ясно очертаната тенденция на постепенна *ерозия на следвоенния световен ред*. Все по-очевидно става несъответствието между съществуващата международна институционална и правна рамка и съвременните реалности. Същевременно нарастват опасенията, че това може да доведе до създаването на институционален и правен вакуум, когато системата на ООН се подменя от коалиции на желаещите, базисни принципи на международните отношения се заобикалят, а международното право се пренебрегва.

Едно от най-съществените събития през годината бе *завръщането на САЩ към мултилатерализма*: възстановяване на участието в работата на редица структури на ООН, преразглеждане на отказа от участие в международни споразумения, реактивирането на трансатлантическото сътрудничество и сериозна промяна към позитивизъм в диалога в рамките на НАТО. Това в значителна степен забави процесите на ерозия на следвоенния световен ред, но не доведе до преобръщане на тенденцията.

През 2021 г. *светът не стана по-сигурен*. Войната като тема (а и като допустим и морално оправдан инструмент за решаване на спорове) продължи да доминира международните отношения, а мирът изчезна дори като понятие от дипломатическата лексика. Нововъзникналите рискове варират от конвенционални заплахи, неефективен контрол над въоръженията и разпространение на оръжия за масово унищожение, ненамаляващ риск от ядрените оръжия, изменение на климата, пандемии и тероризъм до кибератаки, злонамерено използване на нововъзникващи и революционни технологии, променящ се световен баланс на силите.

Наблюдава се *трансформация на линията на противостояние в глобален мащаб*. Свидетели сме на затихване или превръщане в по-периферни на част от регионалните конфликти (Афганистан, Сирия, Либия) за сметка на изостряне на директната конфронтация между основните глобални сили. Това намира

израз в ескалацията на конфронтацията на Русия със САЩ и НАТО по повод Украйна, както и натрупването на напрежение между САЩ и Китай в Южнокитайско море и около Тайван.

Пандемията от Ковид изигра ролята на катализатор за окончателното утвърждаване на *новото основно международно противоречие – борбата за глобално лидерство между САЩ и Китай*. Определящо за цялостната динамика на международните отношения ще бъде дали тя ще се води под формата на съревнование, при съблюдаване на международните правила, или ще се сведе до нарастваща конфронтация при пренебрегване на международните норми, като се очертаха две важни характеристики: първо, противоборството вече е всеобхватно, в целия спектър на междудържавните отношения; второ, то ще е дългосрочно и очевидно ще определя динамиката на международните отношения за поне няколко десетилетия.

Това от своя страна води към една *вторична биполяризация на света* – което пък противоречи на тенденцията към многополюсност, доминираща световните процеси през последните две десетилетия. Като от страна на САЩ има стремеж към идеологическото „опаковане“ на тази дуполюсност – по линията на противопоставянето между либералните демокрации и авторитарните режими. Това практически изключва възможността от „неприсъединяване“, като същевременно оставя за ЕС и Русия поддържащи роли съответно на САЩ и на Китай. Тези процеси започват да оформят характеристиките на нова Студена война, която обаче на настоящия етап изглежда раздвоена: от една страна, на САЩ и НАТО с Русия, от друга – между САЩ и Китай. И докато първата линия на конфронтация е много видима, то втората крие повече непредсказуемост и рисков потенциал.

Настоящата година ознаменува много съществена *промяна в стратегическите приоритети на САЩ*, преконфигуриращи до голяма степен цялостния облик на международните отношения. Става дума за постепенното дезангажиране на новата американска администрация от Близкия изток и преместване на тежестта на американските приоритети към Индо-тихоокеанския реги-

он, съпроводено с генерирането на съответния политически и военен потенциал. Съществена характеристика на този процес е и преформатирането на партньорствата – чрез интензивно структуриране на нови съюзи (АУКУС) и създаване на мрежа от политически съюзници в региона, на първо място Австралия, Япония, Индия. Друга важна особеност на този процес е практическото отсъствие на Европа (включително и НАТО) от този процес – с изключение единствено на Великобритания.

Две са горещите точки в света, които имат *потенциала да доведат до директен сблъсък между основни глобални играчи*: конфронтацията около Украйна – като непосредствен риск, и напрежението около Тайван – като потенциална заплаха за в бъдеще.

Най-сериозното напрежение през годината бе свързано с *ескалацията на конфронтацията между Русия и САЩ, НАТО, ЕС*. Тук се наблюдава рязко втвърдяване на подхода от страна на Русия, съпроводено с реципрочна реакция от НАТО. Формулирани бяха и червените линии за всяка една от противостоящите страни. За НАТО – недопустимостта от въоръжена руска интервенция в Украйна (от ключово значение тук е заявлението на президента Байдън, че САЩ няма да се намесят с военна сила при евентуален конфликт, а ще противодействат чрез пакет от тежки санкции). За Русия – неприемането на по-нататъшно разширяване на НАТО на изток. Показателно за осъзнаването на това високо ниво на опасност е провеждането на няколко разговора Байдън–Путин през годината, но динамиката и нивото на противопоставянето изведоха на преден план не договарянето на мерки за деескалация, а стремежа конфронтацията да не излезе изпод контрол.

Съсредоточаването на американските усилия преди всичко в противоборството с Китай, съчетано с въздържането от по-директно ангажиране на ЕС, създава условия за евентуално *преоформяне и на полетата на отговорност между САЩ и Европа*, като за ЕС остане задачата за политическото съдържане и икономическото неутрализиране на руското влияние при запазването

за САЩ (и чрез НАТО) на контрола върху процесите в сферата на сигурността.

Всичко това накара НАТО да направи извода, че е възможно увеличаване на риска от конфликти до 2030 г., което пък доведе до лансирането на *проекта за реформи на Алианса „НАТО 2030: Единни в една нова ера“*. Целта е да се подготви Алиансът за бъдещето, като: първо, се укрепи единството; второ, се разшири подходът на НАТО към сигурността; трето, Алиансът започне да играе по-голяма роля в защитата на международния ред, основан на правила (а не на международното право). За първи път след края на Студената война бе приет комплексен план за възпиране и отбрана в евроатлантическата зона, съдържащ различни сценарии за водене на военни действия от Балтика до Черно море – както с въоръжени сили, така и при хибридни действия, кибератаки и ядрена война.

Излизането на САЩ и НАТО от Афганистан беше най-значимото събитие през годината, отбелязващо края на една епоха в международните отношения. След Ирак, Либия и Сирия може да се очаква, че то ще доведе до окончателно преосмисляне на интервенционистката политика, доминираща подходите през последните две десетилетия, и ще направи много по-трудно всяко ново директно военно ангажиране на Запада в Близкия изток. Потвърди се тезата, че пренареждането на света с военни средства е неприемлив, погрешен подход: прогрес, свобода, демокрация и човешки права не могат да се налагат отвън. Предаването на властта на талибаните постави на изпитание партньорските отношения както в НАТО, така и в региона.

За Европейския съюз 2021 г. бе година на преосмисляне на стратегическите цели и реализация на практически подходи за преодоляване на последствията от пандемията. И докато постепенно икономическото възстановяване започна да дава своите резултати, два ключови проблема тепърва ще търсят своето разрешаване: за единството на Съюза и за посоката на неговото развитие. Част от вътрешните разделителни линии в ЕС станаха още по-видими през изтеклата година – на първо място по отно-

шение върховенството на закона (в Полша и Унгария). Лансираният проект за Пакт за миграция и убежище засега не намира обща подкрепа, което оставя висящ и този важен за единството на Съюза проблем. А дискусиата в рамките на Конференцията за бъдещето на ЕС все още не дава основания да се счита, че се очертават контурите на решението по стратегическия въпрос: напред към задълбочаване и укрепване на интеграцията или стъпка назад към повече правомощия за националните държави. Краят на „ерата Меркел“ в Германия и предстоящите избори във Франция ще покажат доколко процесите в ЕС ще получат нов импулс за развитие занапред.

В геополитически план ЕС продължава да търси балансите между *амбицията да се утвърди като самостоятелен глобален играч* (въплътена в концепцията за стратегическа автономност на Съюза и допълнена с френско-германския анонс за изграждане на европейски суверенитет) и трансатлантическото стратегическо партньорство. Като и в двата случая става дума за преосмисляне на отношенията ЕС–САЩ както през призмата на глобалните тенденции, така и с оглед интересите на всяка от двете страни.

Годината не донесе позитивна динамика за Балканите. Изострянето на конфронтацията между глобалните играчи затвърди тенденцията Балканите да се разглеждат като обект на противоборство и поле на борба за сфери на влияние – основно между ЕС, НАТО и САЩ, от една страна, и Русия, от друга. Като в съдържателен план то беше концентрирано в сферата на сигурността и взаимното възпиране. Основните точки на напрежение в региона и през изтеклата година бяха концентрирани в района на Западните Балкани – някои от тях в резултат на вътрешните политически процеси в отделните държави, други като следствие от съществуващите нерешени двустранни проблеми. През 2021 г. отсъстваше положителна динамика в отношенията между Сърбия и Косово. Съществени негативни промени през годината съпътстваха вътрешнополитическите процеси в Босна и Херцеговина, довели до гласуване от страна на босненските

сърби на решение за отказ от националните институции, включително за евентуално оттегляне от босненската армия, службите за сигурност, данъчната и съдебната система. На практика това бе най-сериозният трус, свързан със заплахата от разпад на държавността на Босна и Херцеговина за годините след подписването на Дейтънското споразумение.

Българската външна политика през годината

Отстояването на националните интереси на България, защитата на професионализма в дипломацията, спазването на Закона за дипломатическата служба са били, са и ще бъдат обект на вниманието на БДД.

През изминалата година, по време на двете служебни правителства, бяха направени определени *опити външната политика на България отново да се прави в Министерството на външните работи и тя да бъде професионална, дългосрочна и предсказуема, а не персонална, хаотична и аматьорска*. През годините на предишното правителство външната политика на страната се осъществяваше през кабинета на министър-председателя Борисов с всички произтичащи от това последствия. На практика МВНР от формиращо и провеждащо външната политика на държавата бе деградирано до обслужващо звено с подчертано консулски функции.

В съдържателен план най-осезателно това се почувства по най-актуалната тема за външната политика на страната през годината – *отношенията с Република Северна Македония* и началото на нейните преговори за членство в ЕС. България преакцентира своите приоритети, извеждайки на преден план защитата правата на българските граждани и гражданите с българско самосъзнание в РСМ. Същевременно страната се опита да излезе от позицията на кръгова отбрана и да заеме проактивна позиция, лансирайки подхода „5+1“ като рамка за постигане на двустранни договорености. Постепенно благодарение на този подход България се превърна от „обект на натиск“ в „субект“;

който вече е поел инициатива и предлага пътища за решение на спорните въпроси.

Би било желателно да настъпи положителна промяна в досегашната пасивност във външнополитическата активност на страната ни и тя започне да внася и отстоява национални български позиции в общата външна политика и политика за сигурност в ЕС и НАТО, в ООН и международни организации. Проявата на политическа воля за *осъществяване на собствена външнополитическа активност* не само ще повдигне авторитета на страната ни, но ще отговаря и на националните ѝ интереси. Твърде дълго България не е издигала собствени инициативи за преодоляване на международната конфронтация и заплахите за сигурността, активизиране на регионалното сътрудничество, двустранните отношения на Балканите.

Това означава преди всичко *България да участва активно в аргументиране на своите интереси и на общите позиции в рамките на ЕС*. Политическата криза в страната забави представянето на националния проект за възстановяване и устойчивост в рамките на Програмата за възстановяване „Следващо поколение ЕС“. Критични области в българския проект се оказаха липсата на реформи, гарантиращи принципите на правовата държава, и липсата на национална стратегия за развитие на нисковъглеродна икономика в съответствие с приоритетите на Съюза. Реформите в правната система са пряко свързани с получаването на европейско финансиране предвид новия механизъм за защита на бюджета на Съюза, когато широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки засяга или има опасност да засегне финансовите интереси на Съюза.

България има необходимост от активна дипломатическа дейност във връзка с *все по-нарастващото значение на енергетиката като рисков елемент на националната ни сигурност*. Зелената сделка е огромна трансформация, а национална дискусия относно конкурентоспособността на икономиката все още не е проведена. За съжаление, и през изминалата 2021 г. не видяхме

конкретен план на българското правителство как, от една страна, България ще изпълнява Зелената сделка, но с минимално влияние върху различни аспекти на социално-икономическия живот – безработица, високи цени на енергията и т.н., и от друга, как точно ще я изпълнява, тоест какво ще бъде предприето, как ще бъде финансирано, в какви срокове.

България на практика отсъства и от основния дебат за бъдещето на ЕС, който тече в момента. Не на последно място, съществува опасността България да се превърне в страна „с единствен проблем“ (този за отношенията с РСМ), което значително да намали нейната тежест и възможности за намиране на подкрепа по други важни за страната ни въпроси.

Изострената конфронтация и новите рискове за сигурността изискват и далеч *по-активно българско участие във формиране подходите на НАТО*. Това предполага изработването на българска позиция с шансове да повлияе на общото решение за смекчаване на конфронтацията и приемане на конкретни предложения като: преосмисляне на сигурността, обсъждане на идеята за нова архитектура за сигурност на Европа, призив за въздържане от всякаква военна ескалация, възобновяване на диалога между НАТО и Русия без предварителни условия, отчитане интересите на черноморските държави към недопускане милитаризиране на региона и създаване на условия за взаимноизгодно икономическо сътрудничество. Това се отнася и до предложенията за поемането на повече ангажменти от България. Засега България е изразила желание да домакинства регионалния военноморски компонент на Военноморското командване на НАТО (MARCOM) за региона на Черно море.

Приемането на *домакинството на Инициативата „Три морета“*, активността на българската страна и нейните предложения беше заявка за това, че България иска да има своя външна политика в процеса на „свързаност“ със западноевропейските страни, която да води до конкретни резултати, и се превърна в най-значимото международно събитие у нас за годината. Присъствието на президента на Германия и участието на Гърция в

срещата бяха насочени към промяна на геополитическата оптика на Инициативата, което бе в интерес на страната ни.

Подготовката за *членство на България в Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)* и непосредствената ни цел – започване на преговори за членство в най-скоро време – бе сред българските външнополитически приоритети и през 2021 година. Има достатъчно основания да се смята, че тези усилия на страната ще доведат до покана за започване на преговори през 2022 г.

И през 2021 г. пандемията продължи да оказва влияние върху работата на Министерството и задграничните представителства. Както и през предишната година, те активно и успешно съдействаха за прибирането на наши сънародници от други държави. В тези условия значително се увеличи и усложни дейността на МВнР и неговия Ситуационен щаб, както и *консулската дейност* като цяло, която в голяма степен премина към електронно обслужване на преписките на гражданите.

Като цяло обаче следва да се отчете, че не бе завършена нито една от основните външнополитически цели, които предишните редовни правителства си поставяха (например членството в Шенген, безвизов режим със САЩ и т.н.), но същевременно в публикуваните отчети на МВнР отсъства критичност или предложения за конкретни мерки за постигането на тези цели.

През годината служебното ръководство на МВнР направи усилия за *укрепване на професионалното начало и стабилизиране на дипломатическата служба*. През последните години и особено при управлението на ГЕРБ бе затвърдена традицията за министър на външните работи да бъдат назначавани лица, чужди на професията, без международен опит и с доста свободно тълкуване към националните интереси на страната. Волунтаристкото, недалновидно отношение на предходните правителства към българската дипломатическа служба нанесе силни удари върху професионализма и експертизата в Министерството.

Подготвеният от служебното ръководство на МВнР *Стратегически преглед на българската дипломатическа служба* може

да бъде основа за задълбочен анализ и подобряване на нейната дейност. Създаване на „Фонд Стамболов“ за финансово осигуряване на българи е интересна идея и Министерството би могло активно и успешно да се включи в неговата популяризация и реализиране, както и в дискусиата за евентуалното трансформиране на Държавната агенция за българите в чужбина с оглед намиране на оптимални възможности за реорганизация и активизиране нейната дейност.

Положителен факт е, че *правителството заяви намерение да ограничи т.нар. политически назначения* в МВнР и ръководствата на задграничните мисии, което би могло да се приема като крачка към спазване на Закона за дипломатическата служба – проблем, многократно поставян от БДД. Въпреки това обаче, макар че служебното правителство и МВнР не „развиха“ практиката за назначение на ръководители на задгранични мисии в противоречие със ЗДСл и другите нормативни актове, те не успяха и съвсем да я прекратят.

На новото правителство и на МВнР предстои да намерят отговор на много от натрупаните въпроси в сферата на външната политика. Дали предложените мерки за недопускане на диференцираната интеграция в ЕС „на две скорости“ и ускоряване на работата по приемането и прилагането на Плана за възстановяване и устойчивост ще станат реалност? Ще поддържа ли България равноправни отношения не само с Русия, но и със САЩ – при задълбочаване на стратегическото сътрудничество – и взаимноизгодно сътрудничество с Китай, в синхрон с подхода на ЕС? Ще продължи ли практиката нашите представители в ЕС, НАТО и другите международни организации не да отиват на техните форуми със своя позиция, а да носят оттам получена позиция? Ще успеем ли да си върнем от Русия архивите и да запазим добросъседските отношения с Турция, съхраняващи достойнството на страната ни и при спазване на човешките права? Ще бъдат ли запазени правата на българите във Великобритания и на българската общност в Украйна? Ще бъде ли осъвременен съществуващият закон за българите в чужбина? Ще започне ли

Светът не стана по-сигурен

страната ни да провежда активна и балансирана външна политика, дефинирайки и отстоявайки националните интереси, създавайки възможно най-добри условия за развитие на българската икономика и защита на своите граждани и сънародници в другите страни?

Отговорите на тези и на много други конкретни въпроси ще оформят и оценките за българската външна политика през следващите години.