

Ивица Јосифовиќ

**БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА
ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА:**

Д-р. Ивица Јосифовиќ

Безбедносна и одбранбена политика на Европската унија

Издавач: 2-ри Август С, Штип

Рецензенти: Проф. д-р Димитар Мирчев
Проф. д-р Александар Дончев

Лектура: Дејан Василевски

Техничко уредување: Дејан Василевски

Корица: Ана Минова

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

327.36(4-672ЕУ)

355.02(4-672ЕУ)

355.45(4-672ЕУ)

ЈОСИФОВИЌ, Ивица

Безбедносна и одбранбена политика на Европската унија / Ивица
Јосифовиќ. - Штип : 2-ри Август С, 2011. - 332 стр. : табели, граф.
прикази ; 24 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 317-332

ISBN 978-9989-909-81-8

а) Европска унија - Безбедност б) Европска унија - Одбранбена
политика

COBISS.MK-ID 88221450

Copyright© Фотокопирање или умножување на оваа книга е забрането на
било кој начин. Секое користење на книгата во целина, или некој нејзин
дел, не е дозволено без претходно писмено одобрение од издавачот.

Печат: 2-ри Август С, Штип

Тираж 300 примероци

Ивица Јосифовиќ

**БЕЗБЕДНОСНА И
ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА
НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА:**

Скопје 2011

За Миа и Елена

СОДРЖИНА

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	XIII
ПРЕДГОВОР	XV
ВОВЕД	1

ПРВ ДЕЛ: СОЗДАВАЊЕТО, РАЗВОЈОТ И ПЕРСПЕКТИВИТЕ ЗА ЕВРОПСКАТА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА

I. Европскиот безбедносен систем за време на Студената војна	11
1. Карактеристики на поствоениот европски безбедносен систем	11
2. Трансатлантска врска – создавање на НАТО	12
3. Создавање на Европската заедница – Европската унија	15
4. Институционализација на европската безбедност	16
4.1 Договорот од Брисел	17
4.2 Европска одбранбена заедница	17
4.3 Западноевропска унија	18
4.3.1 Односи на Западноевропската унија со НАТО	21
II. Создавање и развој на Заедничката надворешна и безбедносна политика	23
1. Европската политичка соработка и надворешната политика и безбедност во Единствениот европски акт	23
2. Воспоставување на Заедничката надворешна и безбедносна политика	25
3. Заедничката надворешна и безбедносна политика со Договорот од Амстердам и Договорот од Ница	29
4. Институционална структурна поставеност	33
5. Недостатоци на Заедничката надворешна и безбедносна политика	43
6. Заедничката надворешна и безбедносна политика во Уставот за Европската унија	49
6.1 Измени предвидени со Уставот	49
6.2 Надворешните дејствувања на Унијата	51
6.3 Улогата на државите-членки	52
6.4 Надлежности на институциите	53
6.5 Министер за надворешни работи	55
6.6 Начин на гласање, конструктивно воздржување и потесна соработка	58
7. Заедничката надворешна и безбедносна политика во Договорот од Лисабон	60

III.	Создавање и развој на Европската безбедносна и одбранбена политика	63
1.	Развој на Европскиот безбедносен и одбранбен идентитет во рамките на НАТО	63
2.	Спогодбите од Берлин и Брисел 1996 година	64
3.	Воспоставување на Европската безбедносна и одбранбена политика	67
3.1	Самитот во Св. Мало – декември 1998 година	67
3.2	Самитот во Келн – јуни 1999 година	69
3.3	Самитот во Хелсинки – декември 1999 година: Главна цел	70
3.4	Самитот во Санта Марија де Феира – јуни 2000 година: цивилен кризен менаџмент	72
3.5	Конференција за подобрување на способностите – ноември 2000 година	74
3.6	Самитот во Ница – зајакнување на способностите	76
4.	Проценување на Главната цел	82
5.	Предизвици за цивилен кризен менаџмент	83
6.	Оперативни модалитети	85
7.	Европската безбедносна и одбранбена политика во Уставот за Европската унија	88
8.	Европската безбедносна и одбранбена политика во Договорот од Лисабон	92
8.1	Функцијата на Висок претставник/потпретседател на Комисијата	94
8.2	Измени во Европската служба за надворешно дејствување	96
8.3	Клаузула за заедничка помош и солидарна клаузула	99
8.4	Планирање и спроведување на операции	100
8.5	Постојана структурна соработка	101
IV.	Соработка на Европската безбедносна и одбранбена политика со САД и НАТО	107
1.	Првите впечатоци	107
1.1	Поврзување (De-linking)	107
1.2	Дискриминација (Discriminating)	107
1.3	Удвојување (Duplicating)	108
1.4	Реакции на САД во однос на создавањето на Европската безбедносна и одбранбена политика	110
2.	Фактори што се однесуваат на односите меѓу НАТО и Европската унија/Европската безбедносна и одбранбена политика	111
3.	Развој на консултации и соработка	115
4.	Подобрување на односите	117
5.	Предлози за решавање на меѓусебните проблеми	119

V.	Развој на способностите на Европската безбедносна и одбранбена политика	123
1.	Европска безбедносна стратегија	123
2.	Воени способности	126
2.1	Акциски план за европски способности	126
2.2	Чекор напред: Главна цел 2010 година	128
2.3	Концепт на борбени групи	130
2.3.1	Заложби на државите-членки	132
2.3.2	Отворени прашања	134
2.4	Цивилно-воени ќелии	136
3.	Цивилни способности	137
3.1	Главна цел 2008 година	137
3.2	Цивилен тим за одговор	141
4.	Европска жандармерија – организација и задачи	143
4.1	Структура и способности	145
4.2	Постојана команда и операции	146
5.	Европска одбранбена агенција	149
5.1	Организација на Агенцијата, одлучување и интеграција во структурите на Европската унија	151
5.2	Функции и задачи	152
5.3	Долгорочна визија	153
VI.	Постконфликтна улога на Европската безбедносна и одбранбена политика – студија на случај	155
1.	Процес на одлучување за преземање на операции	155
2.	Развој на сценарија	156
2.1	Сценарио за „Заштита на цивили“	158
2.2	Сценарио за „Превенција од конфликти/Превентивно разместување“	158
2.3	Сценарио за „Одвојување на страните со сила“	158
3.	Демократска Република Конго	159
3.1	Операција „Артемис“ (воена мисија)	159
3.2	ЕУПОЛ Киншаса и ЕУСЕК Конго (цивилни мисии)	162
4.	Градење безбедност на палестинските територии	166
4.1	Полициска мисија на Европската унија (цивилна мисија)	167
4.2	Мисија за гранична помош во Рафах (цивилна мисија)	170
5.	Мониторинг мисија во Ацех (цивилно-воена ќелија)	171
6.	Мисија за цивилно-воена поддршка во Дарфур (цивилно-воена ќелија)	174
	Заклучок на првиот дел	177
1.	Постоечки институционални проблеми и недостатоци	177
2.	Недостатоци во областа на одбраната	180
3.	Практични чекори за подобрување на способностите	185

ВТОР ДЕЛ: ЕВРОПСКАТА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА НА БАЛКАНОТ, СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

I.	Улогата на Европската унија во разрешувањето на конфликтите во поранешна Југославија	201
1.	Хронологија на конфликтите	201
1.1	Почетокот во Словенија и Хрватска	201
1.2	Продолжение во Босна и Херцеговина и Дејтонската мировна спогодба	202
1.2.1	Case study: Улогата на Контакт-групата во Босна и Херцеговина	205
1.3	Конфликтот во Косово и процесот во Рамбује	207
1.3.1	Case study: Улогата на Контакт-групата во Косово	209
1.4	Контакт-групата и Заедничката надворешна и безбедносна политика	212
2.	Неуспех и погрешни одлуки во справување со конфликтите во поранешна Југославија	215
3.	Научени лекции	217
II.	Постконфликтна улога на Европската безбедносна и одбранбена политика на Балканот – студија на случаи	221
1.	Присуството на Европската безбедносна и одбранбена политика	221
2.	Босна и Херцеговина	221
2.1	Операција „Алтеа“ (воена мисија)	221
2.2	Полициска мисија на Европската унија (цивилна мисија)	227
3.	Косово	232
3.1	Косово по 1999 година	232
3.2	ЕУЛЕКС – Мисија за владеење на правото (цивилна мисија)	236
III.	Европската безбедносна и одбранбена политика во Република Македонија	241
1.	Присуството и влијанието на Европската унија во Република Македонија	241
2.	Конфликтот од 2001 година и улогата на Заедничката надворешна и безбедносна политика	244
3.	Европската безбедносна и одбранбена политика во Република Македонија	251
3.1	Операција „Конкордија“ (воена мисија)	251
3.1.1	Case study: Односите меѓу Европската унија и НАТО во Македонија	254

3.2	ЕУПОЛ „Проксима“ (цивилна мисија)	256
3.3	ЕУПАТ – Полициски советодавен тим	260
3.4	Паралела и евалуација на мисиите во Македонија и во Босна и Херцеговина	261
	Заклучок на вториот дел	265
1.	Научени лекции од мисиите во Босна и Херцеговина	265
2.	Почетни лекции од мисијата ЕУЛЕКС	272
3.	Научени лекции од мисиите во Република Македонија	275

ПРИЛОГ: ЕВРОПСКАТА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА И АСПЕКТОТ НА ЧОВЕКОВИ ПРАВА

I.	Инструменти за човекови права од важност за Европската безбедносна и одбранбена политика	285
1.	Договорни одредби	285
2.	Човековите права и насоки за родово интегрирање	286
3.	Стандарди за однесување на персоналот на мисијата	290
4.	Кризниот менаџмент и аспектот на човековите права	294
	4.1 Воени операции	295
	4.2 Цивилни операции	297
	4.2.1 Мониторинг	297
	4.2.2 Градење на институциите	298
	4.2.3 Цивилно општество и градење на капацитет	299
	4.2.4 Родови единици	300
5.	Операциите на Европската безбедносна и одбранбена политика и човековите права – студии на случаи	300
6.	Сумирање на компонентите	304
	Генерален заклучок	307
	Библиографија	317
	Табели и слики	
	Табела 1: Водечки држави во Европа до почетокот на Првата светска војна	11
	Табела 2: Членство во ЗЕУ	20
	Табела 3: Борбен каталог на ЕУ, 20 ноември 2000 година	75
	Слика 1. Институционална рамка на ЕБОП	78
	Слика 2. Столбови и политики на ЕУ	86
	Табела 4. Сојузнички одбранбени трошоци 1990-2000	109
	Табела 5. Проектни групи и водечки држави	128
	Табела 6. Заложби на државите-членки на ЕУ во борбените групи	133
	Слика 3. Европска одбранбена агенција	150
	Табела 7: Држави-учеснички во „Артемис“	161
	Табела 8. Полициска мисија ЕУПОЛ КОППС	169
	Табела 9. Гранична помош во Рафах	171

Табела 10: Држави-учеснички во „Алтеа“ од 2005 година	226
Табела 11: Држави-учеснички во „Алтеа“ по намалување на силите од 2007 година	227
Табела 12: Персонал во полициската мисија на ЕУ во БиХ од јануари 2004 година	229
Табела 13: Трошоци за полициската мисија на ЕУ во БиХ, 2003-2005 година (милиони евра)	230
Табела 14: Воен персонал на „Конкордија“	253
Табела 15. Комплетирани мисии на ЕБОП до мај 2009 година	313
Табела 16. Активни мисии на ЕБОП	313

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

АМИС – Мисија на Африканската унија во Судан
АПЕС – Акциски план за европски способности
АРМ – Армија на Република Македонија
АСЕАН – Организацијата на државите од Југоисточна Азија
БДП – Бруто домашен производ
БИХ – Босна и Херцеговина
ВКЕУ – Воен комитет на Европската унија
ВПЕУ – Воен персонал на Европската унија
ВП/ПП – Висок претставник/Потпретседател на Комисијата
ГС/ВП – Генерален секретар/Висок претставник
ЕБОИ – Европски безбедносен и одбранбен идентитет
ЕБОП – Европска безбедносна и одбранбена политика
ЕБС – Европска безбедносна стратегија
ЕВРОАТОМ – Европската заедница за атомска енергија
ЕЕА – Единствениот европски акт
ЕЕЗ – Европска економска заедница
ЕЗ – Европска заедница
ЕЗЈЧ – Европска заедница за јаглен и челик
ЕК – Европска комисија
ЕКЧП – Европска конвенција за заштита на правата на човекот и основните слободи
ЕОА – Европска одбранбена агенција
ЕОЗ – Европска одбранбена заедница
ЕПС – Европска политичка соработка
ЕС – Европски совет
ЕСНД – Европска служба за надворешно дејствување
ЕУБАМ – Мисија на Европската унија за гранична помош
ЕУЛЕКС/ЕУЏУСТ – Мисија за владеење на правото
ЕУНАВФОР – Мисија на Европската унија за следење и откривање на пиратство на брегот на Сомалија
ЕУПАТ – Тим за планирање на Европската унија
ЕУПОЛ/ЕУПМ – Полициска мисија на Европската унија
ЕУСЕК – Мисија на Европската унија за реформи во безбедносниот сектор
ЕУФОР – Сили на Европската унија
ЗБОП – Заедничка безбедносна и одбранбена политика
ЗЕУ – Западноевропска унија
ЗНБП – Заедничката надворешна и безбедносна политика
ИФОР – НАТО сили за имплементација
КАРДС – Програма на Европската унија за помош на државите што припаѓаат на Процесот на стабилизација и асоцијација
КОРЕПЕР – Комитет на постојани претставници
КФОР – НАТО сили за Косово

МВР – Министерство за внатрешни работи
МЗР – Меморандум за разбирање
МКГ – Меѓународна кризна група
МКТЈ – Меѓународен кривичен трибунал за поранешна Југославија
ММА – Мониторинг мисијата во Ацех
ММФ – Меѓународен монетарен фонд
НВО – Невладини организации
ОБСЕ – Организација за безбедност и соработка во Европа
ОВК – Ослободителна војска на Косово
ОЕЦД – Организација за економска соработка и развој
ОНА – Ослободителна национална армија
ПБК – Политичко-безбедносен комитет
ПЗМ – Партнерство за мир
ПСА – Процес на стабилизација и асоцијација
ПСС – Постојана структурна соработка
СПВР – Соработката во областа на правдата и внатрешните работи
СРЈ – Сојузна Република Југославија
ССА – Спогодбата за стабилизација и асоцијација
СФОР – НАТО сили за стабилизација
СФРЈ – Социјалистичка Федеративна Република Македонија
УНДП – Програма за развој на Обединетите нации
УНМИК – Привремена административна мисија на Обединетите нации во Косово
ФАРЕ – Програма на Европската унија за реконструкција на стопанствата во државите од Средна и Источна Европа
ЦМИ – Центар за информации и мониторинг
ACOS LOG – ACOS Logistics
ACOS OPS – Assistant of the Chief of Staff Operations
ACOS PLAN – ACOS Plans and Policy
AFSOUTH - Allied Forces Southern Europe
CESIS – Communication and Information System
CIMIN – Comité InterMinistériel de haut Niveau
CIVCOM – Committee responsible for civilian aspect of the crisis management
COS – Chief of Staff
EUROCORPS – Force for the European Union and the Atlantic Alliance
EUROFOR – European Operational Rapid Force
EUROGENDFOR – European Gendarmerie Force
EUROMARFOR – European Maritime Force
MIC – Monitoring and Information Center
OJ – Official Journal
UNPROFOR – United Nations Protection Force

ПРЕДГОВОР

Трудот што се наоѓа пред Вас, драги читатели, е резултат на докторската дисертација, одбранета на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во октомври 2009 година. Трудот за предмет ја има Европската безбедносна и одбранбена политика и начинот на кој Европската унија дејствува надвор од границите на државите-членки преку своите разни цивилни и воени инструменти.

Трудот е наменет за оние кои се занимаваат, како во теоретска, така и во практична смисла, со безбедносните прашања и предизвици на Европската унија, што значи вториот столб – Заедничката надворешна и безбедносна политика – и особено нејзиниот оперативен дел – Европската безбедносна и одбранбена политика. Во трудот е разработена теоретската и нормативна поставеност на Европската безбедносна и одбранбена политика, како и практичното дејствување на оваа, релативно нова, политика, која за краток период од една декада има спроведено голем број на мисии, не само на европскиот континент, туку и пошироко.

Основната хипотеза која ме наведе на истражување е тоа дека Европската унија преку вториот, меѓувладин, столб, иако има на располагање средства и способности (воени и цивилни) кои се користат на повеќе делови од светот, е сè уште цивилна сила, која допрва треба да се развие во ентитет кој ќе може да биде релевантен учесник на меѓународната сцена, во услови на постоење на колективна одбранбена организација – НАТО.

Од друга страна, пак, целта на истражувањето на наведениот предмет е комплексна и се состои од два клучни аспекта: најпрво, преку историскиот развој да се даде преглед на комплексноста и испреплетеноста на разни актери во процесот на одлучување во рамките на Европската безбедносна и одбранбена политика, што го усложнува самиот процес; и второ, преку присуството на Европската и безбедносна политика во Африка, Азија, Балканот, а особено во Република Македонија, да се прикажат научените лекции од надворешното дејствување на Унијата, со цел отстранување на постојните недостатоци.

Досегашните истражувања се повеќе критички насочени кон можноста Европа да може сама да одлучува за својата безбедност. За проблемот да биде уште поголем, постои и поделба меѓу научниците и политичарите, теоретичарите и практичарите, од двете страни на Атлантикот околу проектот наречен Европска безбедносна и одбранбена политика. Затоа, мотивацијата за истражување произлегува од неколку прашања: Која е целта на Европската унија за креирање на Европска безбедносна и одбранбена политика во услови на постоење на безбедносна организација како НАТО? Во какви меѓусебни односи се овие актери и кои има примат во одлучувањето? Дали Европската унија може самостојно да одлучува за безбедносните предизвици или и понатаму ќе остане зависна од учеството на НАТО и САД во решавање на меѓународните кризи? Дел од прашањата се одне-

суваат и на потребата од една Европа која ќе може да гарантира за безбедноста на своите членки и ќе може да спроведува воени операции и цивилни мисии, не само во регионот, туку и пошироко.

Веќе подолго време, императивот на кохерентност беше едно од реторичките клишеа на ЕУ. Ова се однесува на итноста и потребата од зајакнување на кохерентноста меѓу цивилните и воени средства за надворешно дејствување, меѓу развојната политика и безбедносната политика, меѓу дејствијата на Комисијата, Советот и државите - членки, меѓу дипломатијата и одбраната, меѓу улогата на ЕУ и улогата на други компетентни меѓународни организации.

Голема е листата на оние кои заслужуваат благодарност заради нивната поддршка и мотивација трудот да го достигне својот врв и да излезе во јавноста.

И благодарам на Проф. д-р Татјана Петрушевска, мојот ментор која во текот на студиите, за време на последипломските студии, при изработката на магистерскиот труд, како и докторската дисертација, во секој момент беше присутна и целосно ми помогна во моето научно-истражување.

Им благодарам на рецензентите, Проф. д-р Димитар Мирчев и Проф. д-р Александар Дончев, кои го разгледаа трудот и ми дадоа бројни предлози, размислувања и непроценливи информации, сè со цел подобрување на текстот и отстранување на недоследностите во него.

Му благодарам на Проф. д-р Мирко Трипуноски кој во текот на моето научно усовршување, но и во приватниот живот како близок пријател, ми упатуваше корисни совети кои ми помогнаа да се здобијам со способноста за разумно и критичко размислување.

Им благодарам на г-дин Јордан Камчев и Клиничката болница „Систина“, кои со својата финансиска поддршка помогнаа во издавањето и објавувањето на овој труд.

Конечно, голем должник сум им на моите родители, без чија поддршка во текот на годините на студирањето и истражувањето, не би успеал да го постигнам она за што сум сонувал. Но, личностите кои заслужуваат најголема благодарност се мојата сопруга и мојата ќерка, кои уште од самиот почеток на изработка на трудот, со сега своја љубов и разбирање беа покрај мене, поднесувајќи ја мојата тврдоглавост и колебање, нудејќи ми поддршка и совети во секој момент. Елена и Миа, оваа книга Ви ја посветувам Вам.

Од Авторот

ВОВЕД

1. Во изминативе години теоретичарите на студиите по меѓународни односи и Европската унија посветија големо внимание на развојот на надворешната политика во Европа, особено појавата на она што се нарекува јасен систем на европска надворешна политика, заснован на прогресивна форма на транснационално владеење, а не само на традиционалните државни граници. Развојот на овој комплексен и повеќеслоен систем на европска надворешна политика не претставува само новост, туку – како директна консеквенца – претставува предизвик за анализите на конвенционалната надворешна политика.

Европската безбедносна и одбранбена политика како оперативен дел на Заедничката надворешна и безбедносна политика, според многумина е единствената област и последниот дел што недостасува за комплетирање на политичката интеграција на Унијата. Досегашните истражувања, како и предизвиците што беа исправени пред Европската унија за време на војната во поранешна Југославија и кризата во Косово, се повеќе критички насочени кон можноста Унијата, покрај надворешна и безбедносна политика, самостојно да води и заедничка одбранбена политика. Јасна последица од конфликтот во Косово беше реализација на дел од европските лидери на Европската унија дека безбедносните и одбранбените способности на Унијата се недоволни, нагласувајќи ја неспособноста да се соочи со кризите што се појавуваат во нејзиниот двор. Како што Европската унија се движи напред со интеграцијата, повеќето лидери се фокусираат на потребите за развој на поавтономни одбранбени способности за поддршка на развојот на Европската безбедносна и одбранбена политика.

Што е Европската безбедносна и одбранбена политика? Дали е тоа обид да се надополни долготрајниот сон на федерална Европа со своја независна армија и одбранбена политика? Или само уште еден компромис меѓу европските држави да му овозможат на НАТО да преживее и да ги поврзе своите воени операции со цивилните и дипломатски ресурси што и стојат на располагање на Европската унија?

Постојат три различни димензии на европската надворешна политика. Првата димензија е концентрирана во надворешната политика на Заедницата и ги вклучува надворешните односи на Европската унија преземени во рамки на првиот столб, како што е трговијата или надворешната помош. Втората димензија е надворешната политика на ЕУ која се однесува на координацијата на Унијата во своите политички односи со надворешниот свет, вообичаено насочена кон создавање на Заедничка надворешна и безбедносна политика како што е наведено во Договорот за Европската унија и фигуративно изразена во вториот столб. Третата димензија е традиционалната национална надворешна политика, составена од одвоени и различни надворешно-политички активности на државите-членки кои не се намалуваат во изминативе години и покрај суштинското зголемување на

опсегот на другите два вида на односи. Овие димензии се меѓусебно испреплетени и опфатени низ целиот труд како потсистеми на пошироката европска надворешна политика и сите претставуваат различни видови на владеење. Ваквата поделба е аналитичка и не кореспондира со политичката поделба на Европската унија на три столба.

Кога се анализираат различните видови на владеење во различните потсистеми, потребно е анализирање и истражување на актерите и творците на политиките; способностите и инструментите; како и политичкиот контекст; елементи опфатени при истражувањето и изработката на овој труд. Елементите на секој систем на владеење се карактеризираат со различна содржина. Европската безбедносна и одбранбена политика не може да се анализира како четврти потсистем на европската надворешна политика, бидејќи ги нема карактеристиките на Заедничка одбранбена политика. Сепак, развојот на Европската безбедносна и одбранбена политика, како една од целите во овој труд, е импресивен по крајот на деведесеттите години на минатиот век.

Истражувањето сè уште познава малку од внатрешните динамики на безбедносниот и одбранбениот политички процес и зачудувачки е што безбедносната и одбранбената политика е аналитички одвоена од надворешната и безбедносната политика. Едно од прашањата на интересирање е дали одвојувањето е корисно и теоретски мотивирано, во однос на политичкото спојување на политичките области на Заедничката надворешна и безбедносна политика и Европската безбедносна и одбранбена политика. Навистина, оваа политичка конструкција е нова како и одбраната што за долго време беше одвоено дискутирана од надворешната политика.

Заедничка одбрана и Заедничка одбранбена политика во европскиот контекст ќе имплицира поширока интерпретација на „одбраната“, составена не само од самоодбрана како „колективна одбрана“, туку поширок опсег на задачи поврзани со одбраната, како што се активностите вклучени во Петербуршките задачи: хуманитарни задачи и задачи за спасување, одржување и спроведување на мирот.

2. Прашањето кое сега е поставено пред европските влади и институции е колку безбедност тие треба да произведуваат и продуцираат и со кои средства. Голем дел од дебата околу европските и трансатлантските способности е фокусирано на институционални обележја, одбранбени трошоци, скапи проекти за набавка и споредувања меѓу европскиот воен потенцијал и воената моќ на САД. Сепак, вистинското прашање е колку повеќе можат и сакаат европските влади да придонесат во безбедносната област и кои заложби може да дадат најдобар можен резултат. Дебатата околу способностите е навистина дебата околу широчината на европските амбиции за активна и одговорна улога во меѓународната безбедност и дали европските општества веруваат во прифаќањето на ризикот кој може да произлезе од ваквите заложби.

Резултатот од една ваква дебата ќе биде обликуван од пошироките промени во старата парадигма на безбедноста. Од една страна, границите меѓу воената и цивилната безбедност и меѓу надворешната и внатрешната безбедност станаа повеќе ликвидни, додека од друга страна, зголемена е економската и социјалната меѓузависност во рамки на Европа и меѓу Европа и остатокот од светот. Како што САД зголемено се фокусираат на домашната безбедност, контра-тероризмот и кризните региони надвор од Европа, јасно е дека Европа мора да се подготви за преземање на поголема одговорност за својата сопствена безбедност. Владите и јавноста на двете страни од Атлантикот имаат различни перцепции за обликот на заканата и значењето на мултинационалната соработка само се надополнува на ваквата комплексност.

Пристапот на Европската унија кон безбедноста се засноваше на убедувањето дека воените средства се само еден елемент на ефективна, одржлива безбедносна политика и вообичаено не и најважните средства. Додека ова може делумно да ги рефлектира перцепциите кои се искривени од специфичното искуство на конфронтација меѓу Истокот и Западот во Европа, исто така, се совпаѓа со верувањето дека не секој проблем има воено решение. Ова води кон пошироко разбирање на способностите: способноста за справување со кризи, или уште подобро, нивно спречување.

Приоритетите и формите на операциите на ЕУ нема никогаш да бидат исти како оние во САД, во НАТО или како во воените коалиции под доминантно водство на САД. Не е доволно да се споредуваат одбранбените трошоци или воените средства на европските држави и на САД. Европските способности мора да бидат проценети преку целиот спектар на мерки за проекција на безбедност и во релација со прифатените политички цели. Надежта за суштинско зголемување на одбранбените буџети може да биде нереална во постоечката политичка клима во повеќето европски држави. Корсетот на макроекономските перформанси воведени од Европската монетарна унија, заедно со високиот процент на невработеност, старата популација и зголемување на здравствените трошоци, оставаат многу малку простор за пораст на одбранбените трошоци. На страна од ова, структурните промени се најчесто бавни и политички тешки и понекогаш произведуваат ненадејни заштеди. За дополнителни способности, треба да се зголеми соработката и координацијата во сите области поврзани за безбедноста, вклучително и дипломатијата, војската, полицијата, цивилната заштита, постконфликтната реконструкција, меѓународната трговија и економските мерки.

Основните можности за зголемени европски способности лежат во проширување на националната и функционалната координација во рамки на Европа, зајакнување на стратешкото одлучување во Европската унија, развојот на европските воени и цивилни способности и воспоставување на рационален и прагматичен механизам за соработка меѓу Европската унија и НАТО, како и меѓу Европската унија и САД.

Во користењето на клучните термини, способностите за кризен менаџмент се повеќе отколку само склоп или каталог на средства. Прво, постојат способности за воениот и цивилниот кризен менаџмент. Второ, покрај способностите, во предвид треба да се земат и националното и институционалното планирање, како и политичко-воената координација и способностите за одлучување. Трето, само поради тоа што некоја држава или организација има средства, тоа не значи дека има и способност: способноста постои само кога средствата се релевантни за задачата која треба да се заврши. Средствата мора да имаат релевантно ниво на тренинг, опрема, разместување, одржливост и ефективност за да може да се сметаат за средства за определена операција. Ова, исто така, значи дека поимот „способност“ е релативен; не постои точна или компаративна квалитативна димензија.

Дефинирањето на кризниот менаџмент и превенцијата од конфликти – со тоа и сферата на применливост на Европската безбедносна и одбранбена политика – е особено тешко откако индивидуалните држави-членки на Европската унија имаат сопствени дефиниции и амбиции. Дури и во рамки на националните влади различни министерства имаат различни агенди и дефиниции. Прагматичната солуција не е да се дефинираат овие поими, туку да се направи разлика меѓу три широки категории: воен кризен менаџмент, цивилен кризен менаџмент и превенција од конфликти.

Сите од овие категории се од секундарно значење веднаш до виталните интереси, вклучително и заложби за колективна и заедничка безбедност, како и територијална одбрана. Како и да е, дури и во рамки на Европската унија и НАТО, кризниот менаџмент на една држава-членка лесно може да биде заштитник на виталните интереси на друга држава-членка. Според тоа, заложбите кон кризниот менаџмент и превенцијата од конфликти, со подвлекување на перцепцијата за можните ризици, моралот, вредностите и прифатливите трошоци, имаат значителни импликации за суштинските одбранбени аспекти во потрагата по меѓународен мир и безбедност.

3. На Самитот на Европскиот совет во Келн во јуни 1999 година и Самитот во Хелсинки, декември 1999 година, шефовите на државите и владите одлучија воспоставување сили за брза реакција – околу 60.000 трупци – со капацитет за преземање на автономни акции, со што Европската унија ќе може да усвојува одлуки и одобрува воени акции каде што НАТО како целина не е вклучена. За исполнување на целиот спектар на Петербуршките задачи, Унијата има потреба од напредни воени способности за да го затвори јазот во способностите меѓу САД и европските сојузници. Примарна задача на Европската унија е да ги зголеми и координира способностите за својата сопствена безбедност и за стабилизација на европската област. Доколку Европската безбедносна и одбранбена политика е навистина средство, а не крај, тогаш треба да се дозволи развој на

воените и цивилните способности со доволна флексибилност за проширување на политичките опции во решавањето на кризите.

На читателот ќе му биде јасно дека напорот во дефинирањето и дејствувањето на Европската безбедносна и одбранбена политика се судира со разни ограничувања, што се покажаа како неразделни за заедничкото европско дејствување. Бројни тешкотии се одраз на изнаоѓањето консензус, имајќи предвид дека е потребно да се утврди заеднички став што би претставувал најмал заеднички именител за сите држави-членки на европската интеграција.

Трудот укажува на можноста колку Европската унија може да се слуша на меѓународната сцена кога се работи за големи принципи, како што се одбрана на човековите права, поддршка на Обединетите нации, во чиј буџет учествува со 40%, и да се потпре на вооружување, но и колку останата без можности за адекватна реакција кон големите меѓународни кризи, како драмата за време на распаѓањето на Југославија или конфликтот во Косово. Од друга страна, Декларацијата од Венеција за Блискиот Исток од 1980 година или улогата на Високиот претставник за Заедничката надворешна и безбедносна политика на Унијата, Хавиер Солана, во регулирање на кризата во Македонија во 2001 година, придонесоа за афирмација на дипломатијата на Унијата.

Времето на апсолутна сувереност на државите-членки е минато. Постојаното проширување на Европската унија ја зголеми нејзината тежина во меѓународните односи. Но, на друга страна, проширувањето стана опасност од топење на нејзината сила и влијанието поради проблемите што се неизбежен следбеник при заземање на заедничките ставови и особено нивното дејствување. Се чинеше дека некои прашања ќе најдат одговор со усвојување на Договорот за Уставот или Договорот од Лисабон. Но, проблемите поврзани со ратификацијата бараат од државите-членки на Европската унија да покажат поголемо ниво на инвентивност во комбинација со заедничката цел и заедничките напори, кои би биле нивна сила и желба. Особено е значајна улогата на оние големи држави-членки да создадат услови институциите и процедурите да бидат гаранција за еднаквоста на сите држави-членки.

Прогресот до денес е екстремно рапиден, од развивање концепти и воспоставување на воено-политички структури во рамките на Европските институции, до развивање операции во одредени области. До денес, Унијата спроведе или спроведува вкупно 27 цивилно и воени операции на повеќе делови на светот: Африка, Азија и се разбира, суштинско за трудот, на Балканот.

Создавање на заедничка одбранбена политика на Европа е можен и сигурно корисен процес. Повеќето европски народи тврдат дека би сакале Унијата да биде суперсила, но кога станува збор за испитување на јавното мислење во однос на тоа дали државите се подготвени да го зголемат влогот во поголемо вооружување, половината од нив се одлучуваат за одгово-

рот „не“. Од 71% кои се изјасниле во корист на тоа Унијата да биде суперсила, 49% го смениле мислењето доколку тоа би значело поголеми давачки за воениот буџет. Со други зборови само 36% се изјасниле за тоа Европската унија да биде суперсила и воена сила. Но, не би било добро доколку САД би требало да ја водат секоја војна, дури и ако Европа ги смета за праведни, а потоа да се очекува Унијата да спроведува мировен процес и реконструкција.

4. Трудот „Европска безбедносна и одбранбена политика: меѓу предизвиците и очекувањата“ има за цел да го објасни институционалниот развој на вториот столб на Европската унија – Заедничката надворешна и безбедносна политика – од почетокот на Европската политичка соработка сè до предлозите содржани во Договорот од Лисабон, а особено развојот на оперативниот дел – Европската безбедносна и одбранбена политика од нејзиното создавање на Самитот во Келн 1999 година до денес.

Меѓу другото, трудот укажува и на бројните проблеми и кризи што го доведуваат во прашање нејзиното создавање, како и на институционалното место и на улогата на органите во рамките на европската интеграција, но и на некои практични аспекти на нивната работа. Опфатени сè повеќе студии на случаи со цел да се добие појасна слика како во пракса дејствува Европската безбедносна и одбранбена политика, при што се утврдени недостатоците на институционалната поставеност, како и предлозите и практичните чекори за зголемување и подобрување на средствата и способностите на Европската унија за надворешно дејствување.

Најзначајната и централната цел на трудот е вториот дел што се однесува на присуството и улогата на Европската безбедносна и одбранбена политика на Балканот, особено Република Македонија, не само преку хронолошко наведување на настаните од распадот на Југославија до воспоставувањето на последната мисија во Косово, туку и со длабоко истражување преку кое се утврдуваат научените лекции, последиците од преземање на идни мисии, како и предлози за отстранување на постоечките недостатоци. Потенцирани се научените лекции од мисиите на Европската безбедносна и одбранбена политика на Балканот, истакнувајќи ги недостатоците што во идните мисии треба да бидат сведени на минимум, доколку не можат веднаш да бидат отстранети. На пример, од преземените мисии заклучоците се во насока на потребата од зајакнување на процедурите за кризен менаџмент на ЕУ, забрзување на фазата за планирање на мисиите и потребата од квалификуван и искусен персонал (БиХ); отстранување на недостатоците поврзани со бавните, одложените почетоци на мисиите (Косово); отстранување на оперативните недостатоци за имплементација (Македонија).

Прашањата што се аргументирани во трудот водат кон следниве заклучоци: прво, во однос на институционалната поставеност и проценување на успехот, Европската унија, преку Заедничката надворешна и без-

бедносна политика и Европската безбедносна и одбранбена политика, е сè уште цивилна сила во услови на постоење на колективна одбранбена организација – НАТО; второ, Европската безбедносна и одбранбена политика претставува *sui generis*, особено поради различната структура и ориентација што ја разликува од другите меѓународни безбедносни режими, како и од безбедносните и одбранбените политики на своите држави-членки; трето, преку анализирање на мисиите и утврдување на позитивните и негативните страни, потврдување на растечката улога на Европската унија во безбедноста и одбраната, сугерирајќи дека Европската безбедносна и одбранбена политика е пример за „денационализација“ на одбранбената политика и како таква е најважната иницијатива по Економската и монетарната унија; четврто, и најважно, анализирање и одговор на прашањето: дали Европската безбедносна и одбранбена политика во 21 век се дефинира себеси примарно како проект ориентиран кон Европската одбрана или кон меѓународниот мир и поредок? Заклучокот е дека Европската унија повеќе внимание посветува на концептот „граѓанска безбедност“, чиј примарен фокус не е одбрана од непосредните закани, туку имплементацијата на стабилни и мирни политички структури на Унијата во регионалното и глобално опкружување; примарна норма на меѓународниот поредок што ги регулира традиционалните принципи на државниот суверенитет и неинтервесијата, за разлика од концептот на „офанзивна самоодбрана“, што се однесува на „офанзивно“, одбранбено размислување, фокусирајќи се на мисии подалеку од границите на ЕУ.

5. Ставовите во овој труд се исклучиво лични ставови на авторот.

**ПРВ ДЕЛ: СОЗДАВАЊЕТО, РАЗВОЈОТ И ПЕРСПЕКТИВИТЕ ЗА
ЕВРОПСКАТА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА**

I. ОСВРТ НА ЕВРОПСКИОТ БЕЗБЕДНОСЕН СИСТЕМ ЗА ВРЕМЕ НА СТУДЕНАТА ВОЈНА

1. Карактеристики на поствоениот европски безбедносен систем

Европскиот поредок што траеше до крајот на 19 и почетокот на 20 век се карактеризираше со константен процес на дипломатско маневрирање и конфликти меѓу државите. Моделите на моќ непрекинато се менуваа, но опстана фундаменталната структура на односи меѓу европските држави и периодичните обиди на Шпанија, Франција и Велика Британија за воспоставување хегемонија беа ефективно спречени од другите држави (табела 1).¹ Ниту една од овие држави не беше глобална, ниту ја контролираше Европа, туку инсистираа на рамнотежа.

Табела 1: Водечки држави во Европа до почетокот на Првата светска војна

Период	Држава	Главни извори на моќ
16 век	Шпанија	Златни лостови, трговија со колониите, платена војска, династички врски.
17 век	Холандија	Трговија, пазар на капитал, морнарица.
18 век	Франција	Големина на населението, производство на земјоделски производи, ефикасна јавна управа, војска, култура (soft power).
19 век	Велика Британија	Индустрија, политичка кохезија што владее во државата, стабилни финансии и ефикасен кредитен систем, морнарица, норми во духот на либерализмот, островска положба.

Извор: Joseph S. Nye, *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, New York, Paerson Education, 2005, p. 96.

Рамнотежата на моќ, како главна карактеристика на европскиот систем, беше предизвикана со појавата на обединета Германија по 1870 година. За време на двете светски војни, германската моќ беше организирана на таква висина, што во споредба со своите соседи можеше да ги добие војните и да ја рашири својата доминантност постигнувајќи хегемонија во Европа, што и ќе се случеше доколку не интервенираа неевропски држави, во Првата светска војна – САД, во Втората светска војна – САД и СССР. Германската сила не можеше да биде запрена од било која европска држава, дури ниту со коалиција од европски држави.²

¹ Види: Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard, American Primacy and Its Geostategic Imperatives*, New York, Basic Books, 1997, pp. 14-30.

² Види: Charles Kupchan, *The End of the American Era: US Foreign Policy and Geopolitics of the 21st Century*, New York, Council of Foreign Relations Book, Alfred Knopf, 2002.

Двете светски војни фундаментално го поткопаа традиционалниот систем на рамнотежа на моќ. Нивниот деструктивен карактер го одбележа крајот на европската политичка, економска и културна превласт. Во многу аспекти, европскиот систем на држави, што се појави на крајот на 40-тите години на 20 век, целосно се разликува од системот што траеше во претходните четири века. Видливи беа шест карактеристики на поствоените безбедносен поредок.³ Прво, биполарниот систем во кој САД и СССР доминираа одржувајќи ја рамнотежата на моќ во Европа во поглед еден на друг.⁴ Второ, постатична биполарна структура што доведе до позитивни и негативни страни за безбедноста на Европа. Позитивна страна е што ги надвладаа неизвесностите на постојано преминување во коалиции и помогна да се воспостави безбедност во Европа. Негативна страна е што ги институционализира тензиите и насилствата на Студената војна, не успевајќи да воспостави атмосфера на соработка меѓу двата блока во Европа. Трето, начинот на кој европските држави беа поврзани за една или за друга од доминантните суперсили, преку сигурносни, политички и економски врски.⁵ Четврто, асиметричната природа на западните и источните потсистеми. Во западниот дел, САД успеа да одржи доминантна позиција, а НАТО-сојузот вклучи независни држави како доброволни приврзаници, преку заеднички економски и политички интереси. Спротивно, источните потсистеми се базираа на многу насилни врски помеѓу СССР и источно-европските држави. Варшавскиот пакт не беше доброволна асоцијација, туку организација воспоставена првенствено за воена, економска и политичка корист на СССР. Петто, поделбата на Германија. Традиционалниот проблем на Германија, што беше или премногу слаб или премногу силен, беше решен со поделбата на државата, секоја интегрирана во спротивните сојузнички системи.⁶ Шесто, опасноста од нуклеарната закана. Двете страни создадоа нуклеарни капацитети и преку заканата за ескалација и страв од застрашувачки последици беше воспоставена рамнотежа на теророт што стана централна одлика на европското безбедносно уредување.

2. Трансатлантска врска – Создавање на НАТО

На 4 април 1949 година во Вашингтон е потпишан Северноатлантскиот сојуз (НАТО) од страна на САД, Канада и повеќе западноевропски држави, со цел да се спречи комунистичката експанзија и да се гарантира безбедноста на територијата на Западна Европа. По Втората светска војна,

³ John Baylis, *Europe Beyond the Cold War*, во John Baylis and Nick J. Rengger (eds.), *Dilemmas of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 386-387.

⁴ William I. Hitchcock, *The Struggle for Europe: The Turbulent History of a Divided Continent 1945 - 2002*, London, Profile Books LTD, 2003, pp. 2-3.

⁵ John Baylis, *Europe Beyond the...*, op. cit. p. 389.

⁶ Види во: Joseph S. Nye, *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, New York, Paerson Education, 2005, p. 162.

повеќето западни држави веруваа дека политиките на СССР се закана за меѓународниот мир и стабилност. Блокадата на Берлин во 1948 година доведе до преговори меѓу Западна Европа, Канада и САД, што резултираа во создавање на НАТО.

До 1950 година НАТО се состоеше првенствено од обврската на САД да ги штити другите членки на Алијансата, според одредбата на членот 5 од Договорот (напад на една членка е напад на сите членки). Развојниот период на НАТО растеше како што се влошуваа односите со СССР, што резултираа со поделбата на Европа и Германија и подигнување на Берлинскиот ѕид во 1961 година. Зголемените напори за вооружување ја држеа статус кво состојбата под контрола до 1989 година, кога комунистичките режими низ Источна Европа почнаа да се распаѓаат. Варшавскиот пакт, создаден како одговор на создавањето на НАТО, се распушти во 1991 година, а следната година и СССР почна да се распаѓа, драстично намалувајќи ја воената закана за НАТО. Сепак, НАТО по Студената војна претставува чадор на безбедноста во Европа што ги има следниве цели: управување со воените закани, одржување на одбранбените способности за одвраќање и одбрана од закани, организирање на мултинационални операции, одржување на политичка кохезија меѓу сојузниците и одржување на трансатлантско партнерство, држејќи ги САД инволвирани во Европа.

По падот на СССР, Алијансата ги отвори своите врати за државите од Источна Европа и преку планот познат како Партнерство за мир, инициран на Самитот во Брисел во 1994 година,⁷ државите од Источна Европа можеа да учествуваат во заеднички вежби и мировни операции, како предуслов за идно членство. Во денешни услови, НАТО, со 28 држави-членки, не е повеќе колективна одбранбена организација, туку колективна безбедносна организација способна да дејствува на секое подрачје што претставува закана за безбедноста и мирот на меѓународната заедница. Со проширувањето на НАТО, Алијансата не презеде само нови членки, туку три нови форми на проширување. Првата форма се однесува токму на приемот на нови членки. Втората форма се однесува на новите мисии и задачи, кодификувани во стратешкиот концепт. НАТО денес не дејствува само во своите географски граници, туку насекаде каде што треба да се заштити интересот на државите-членки. Трето, влијанието на НАТО надвор од својата територија и нејзиното присуство во партнерските држави е форма на проширување.⁸ Оттука, Партнерството за мир е начин на прогресивно проширување, доведувајќи го НАТО подалеку од својата област, без да има потреба од проширување на обврските од членот 5 и без притоа да се обезбеди целосно правно членство. Иако ефектите од проширувањето можеби

⁷ NATO Handbook, Office of Information and Press NATO, Brussels, 2001, pp.19-21.

⁸ НАТО го усвои концептот за нови мисии на Самитот во Осло во 1992 година, додека новиот стратешки концепт беше објавен на Самитот во Вашингтон во 1999 година. NATO's Strategic Concept, NATO Office of Information and Press, Brussels, 1999.

во одредени состојби и кризи нема да ги даде потребните резултати, поради големите разлики во моќ меѓу членките, сепак поверојатно е дека безбедноста во светот полесно ќе се спроведе, а одржувањето на мирот полесно ќе се одржи, доколку тоа е акт на повеќе држави, отколку тоа да го прави секоја држава унилатерално или помала група држави.

Во годините по Студената војна, постои општо прифаќање на правото на меѓународните актери да интервенираат во внатрешните работи на суверените држави, особено во хуманитарни цели. Кога НАТО се појави како „најефикасна алијанса за колективна безбедност“, чекорот за проширување на географскиот простор за дејствување, надвор од нејзината територија, стана неизбежен. Прв пример на отстапки од членот 5 претставува Босна, каде што НАТО изведе неколку воени интервенции, иако не претставува територија на некоја држава-членка, но можноста од проширување на конфликтот и нарушување на безбедноста во Европа беше очигледна. Втор пример е Косово, каде НАТО реагираше спротивно на членот 5 поради можноста од ескалирање на конфликтот во пошироки размери. Алијансата треба да ги осигури и гарантира безбедноста и територијалниот интегритет на своите членки, но и да биде способна да се справи со сите безбедносни предизвици што можат да влијаат врз стабилноста на своите членки, без оглед на географското потекло.

Усвојувањето на новите мисии има тројно значење: превенција од нестабилност на својата територија, нова *raison d'être* за Алијансата и хуманитарно значење. Како што се појавуваат кризите на периферијата на Европа, НАТО ја има одговорноста за заштита во надворешните мисии и превентивните акции во корист на директните интереси на НАТО. Стабилизирајќи ја зоната на конфликт близу до својата територија, НАТО го држи конфликтот надвор од својата територија. Но, стратешкиот концепт, усвоен на Самитот во Вашингтон, претставува широк пристап кон безбедноста, признавајќи дека „цел на Алијансата и нејзините сили е да се држат ризиците на растојание, соочувајќи се со потенцијалните кризи уште во раната фаза“. Во случај на кризи, што можат да ја загрозат евроатлантската стабилност и да влијаат врз безбедноста на членките, воените сили на Алијансата можат да спроведат операции за одговор на кризи, исто како што можат да бидат повикани за придонесување на меѓународниот мир во поддршка на други меѓународни организации.⁹

Сепак, новите безбедносни предизвици во 21 век ја надминуваат периферијата на Европа, како што беше случајот со Авганистан и Ирак или како што е случајот со тероризмот и нуклеарното оружје што не познаваат граници. НАТО, по терористичките напади над САД од 11 септември 2001 година, за првпат ја употреби клаузулата од членот 5, сметајќи ги терористичките напади како напад на Алијансата.

⁹ NATO's Strategic Concept, *ibid*.

Иако денес НАТО има проблем во утврдувањето на правната и политичката основа за интервенција, спротивно на членот 5, односно на териториите што не се држави-членки на Алијансата, постои општ заклучок дека НАТО треба да претставува безбедносна организација што ќе може да го одржува светскиот мир. Причините би требало да се бараат и во неуспехот на ОН да го одржуваат мирот поради начинот на донесување одлуки на Советот за безбедност преку употребата на правото на вето.

3. Создавање на Европската заедница – Европската унија

Европската интеграција на нации-држави во колектив е едно од најзначајните геополитички настани на 20 век, што обезбеди противотров за деструктивното ривалство што со векови беше неизбежно спореден производ на мултиполарноста во Европа. По векови на ривалство, европските држави пристапија во револуционерен процес на геополитичко инженерство со цел обединување во заедничка целина, елиминирајќи ги засекогаш сите војни меѓу националните држави во Европа. Само по педесет години на европска интеграција, вооружените конфликти на континентот станаа виртуелно незамисливи, државите наместо да се натпреваруваат за превласт, формираа партнерство и заедно му служат на европското сидро.

Сè почна во 1950 година, што го одбележува почетокот на обединување на државите од Западна Европа. Шест држави од Западна Европа (Франција, Западна Германија, Италија и земјите на Бенелукс) на 3 јуни 1950 година ја потпишаа Шумановата декларација, за на 18 април 1951 година во Париз високи претставници да го потпишат Договорот со кој се основа Европска заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ), со цел да се придонесе, преку заедничкиот пазар на јаглен и челик, економска експанзија, пораст на вработеноста и на животниот стандард.

По успехот што го постигна ЕЗЈЧ, државите-основачи одлучија да продолжат со понатамошна интеграција и во другите сектори на нивните економии. На 25 април 1957 година во Рим се потпишаа договорите со кои се основаа Европската економска заедница (ЕЕЗ) и Европската заедница за атомска енергија (ЕВРОАТОМ). Примарна задача на ЕЕЗ претставува формирање на Заеднички пазар, а цел воспоставување на царинска унија помеѓу државите-членки, без внатрешни граници во кои слободното движење на лица, услуги, добра и капитал е загарантирано. ЕВРОАТОМ имаше за цел користење на атомската енергија во мирољубиви цели.

Договорот за Европска унија¹⁰ (ЕУ), ја воспостави пресвртната точка во европската интеграција. По пат на модификување на претходните до-

¹⁰ Во меѓувреме беше потпишан Единствениот европски акт (17 февруари 1986 година во Луксембург и на 28 февруари 1986 година во Хаг) со цел да се отстранат преостанатите бариери помеѓу државите, да се зголеми хармонизацијата, а со тоа да се зголеми и конкурентноста меѓу државите. Види: Single European Act, OJ L 169/2. Договорот за основање на Европска унија е потпишан на 7 февруари 1992

говори, како иницијални економски цели на Заедницата и создавачи на заедничкиот пазар, тој нив ги надмина и првпат постави карактеристично тежиште на политичката унија. Денес, ЕУ претставува најмоќна регионална организација. Во некои области каде што државите-членки и го отстапуваат својот суверенитет на ЕУ, може да се каже дека е федерација или конфедерација. Од друга страна, Унијата нема право да префрли дополнителни овластувања без дозвола од државите-членки. Заради ова, ЕУ не може да се дефинира ниту како интернационална организација, ниту како конфедерација или федерација. Може да се каже дека е ентитет *sui generis*.

Договорот за ЕУ го измени официјалниот назив на ЕЕЗ во ЕЗ.¹¹ Заедницата од претежно економски интегрирана институција што се заснова врз политичка соработка, се разви во Унија што со новиот договор ги опфаќа Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) и Соработката во областа на правдата и внатрешни работи (СПВР).¹² ЕУ нема меѓународно-правен субјективитет во однос на склучување договори со други држави или организации, туку тоа би биле државите-членки, за разлика од ЕЗ која го задржа правниот субјективитет за стапување во односи со други држави или организации, само во економските области од првиот столб.

Брисел стана заеднички главен град, во симболични и практични значења менувајќи го авторитетот на националните влади. Европските помали држави се построија околу оваа бенигна кора, со преклопување на економските, политичките и социјалните мрежи. Проширувањето стана најважна политика на Европската унија, која прогресивно ја зголемува зоната на мир и стабилност на европскиот континент. На ЕУ уште малку и недостасува да биде централизирана федерација како САД. Но, сигурно е повеќе отколку лабава група на суверени држави.

4. Институционализација на европската безбедност

Ако се следи развојот на меѓународните организации по периодот од 1945 година, може да се забележи дека основниот столб на европската безбедност беа Европската заедница и НАТО. Европското достигнување во областа на економската интеграција не беше совпаднато по прашања од одбраната – имајќи ја перцепцијата дека ЕУ е економски силна, но геополитички „лесна“. Европските држави имаа достигнувања и во тој поглед. Од почетокот на раните денови на Европското движење, државите што по-

година во Мастрихт помеѓу државите членки на Европската заедница. Види: Treaty on European Union, OJ C 191 of 29 of July 1992. Стапи во сила на 1 ноември 1993 година.

¹¹ Во согласност со членовите 1 (3) и 3 од Договорот за ЕУ, терминот „Унија“ ги опфаќа и европските заедници.

¹² Оваа конструкција е последица на различните сфаќања на конечниот облик на Унијата: ЗНБП и СПВР остануваат предмет на соработка на државите-членки, но не се во надлежност на Европскиот суд на правдата.

доцна ја формираа Европската унија имаа амбиции за формирање на сопствена надворешна политика и сопствени одбранбени и воени институции, со цел да се обезбеди дека трагедиите од двете светски војни нема да се повторат. Затоа, се чинеше природно да се направи обид во создавање на Европска одбранбена заедница, но како што се продлабочуваше Студената војна, постоеше и потреба од изнаоѓање начин за повторно вооружување на Западна Германија и приклучување кон НАТО.

4.1 Договорот од Брисел

Стравот од повторна политика на агресија од страна на Германија доведе до склучување на Договорот за воен сојуз меѓу Франција и Велика Британија потпишан во Данкерк на 4 март 1947 година, како претходница на Договорот од Брисел. Договорот вклучуваше воена помош и советодавен совет од политичка природа и воен одбор за одбрана и обезбедуваше координација меѓу воените команди на двете држави.

Заострувањето на односите меѓу Истокот и Западот подоцна доведе до Конференција што заврши со склучување на Бриселскиот договор на 17 март 1948 година, како Договор за економска, социјална и културна соработка и колективна самоодбрана со цел градење на обединета Европа, на кој се приклучија и државите на Бенелукс. Една од целите на овој договор беше „зајакнување на економските, социјалните и културните врски меѓу потписничките, координација на напорите за креирање на цврста основа за Европска економска обнова и заедничка помош во одржување на меѓународниот мир и безбедност“.¹³

4.2 Европска одбранбена заедница

Раните 50-ти години бележат константно влошување на односите меѓу Истокот и Западот, што предизвика западните земји да констатираат дека е потребно заедничко одбранбено здружување, како и вклучување на Западна Германија во НАТО. Проблемот за заедничка одбрана беше во тоа што некои држави, особено Франција, не беа подготвени на повторното вооружување на Западна Германија, која не сакаше да биде под надзор на строгите услови поставени од другите држави.

Овие разлики доведоа до планот на Плевен во 1950 година, предлог на Владата на Франција, што повикува на целосно интегрирана Европска армија поврзана со супранационална институција, како алтернатива за предложеното пристапување на Германија во НАТО, што значеше приспособување на воениот потенцијал во случај на конфликт со Советскиот блок. Европската одбранбена заедница требаше да ги вклучи Западна Гер-

¹³ Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence Signed at Brussels on 17 March 1948, <http://www.weu.int>. Од Договорот во Брисел, два члена заслужуваат посебно внимание. Членот 4 предвидува „заедничка помош во одржување на меѓународниот мир и безбедност“, додека членот 7 оформи Консултативен совет за дискутирање прашања покриени со договорот.

манија, Франција, Италија и државите на Бенелукс. Нацрт-договорот беше потпишан на 27 мај 1952 година, но планот не стапи во сила поради неуспешната ратификација од францускиот парламент во 1954 година, поради заканите по националната сувереност и стравот од германската ремилитаризација. Несогласувањата беа зголемени и со промена во командната структура, ставајќи го Врховниот командант на НАТО одговорен за оперативните способности на ЕОЗ. Се предвидуваше воспоставување на паневропска војска, поделена во национални компоненти, централизирана воена набавка, буџет, вооружување и институции. Денес, Западноевропската унија, Европската унија и НАТО извршуваат некои од функциите што беа предвидени за ЕОЗ, иако ниту една не го има степенот на супранационална воена контрола како ЕОЗ.

4.3 Западноевропска унија

Како резултат на неуспехот на Европската одбранбена заедница, на 23 октомври 1954 година беа потпишани Спогодбите од Париз со кои беше воспоставена Западноевропската унија (ЗЕУ) со инкорпорирање на Западна Германија и Италија.¹⁴ На 6 мај 1955 година стапија во сила и проширената организација од Договорот во Брисел стана Западноевропска унија. Изменетиот договор опфаќа соработка на државите во стопанска, општествена и културна област, а воедно обезбедува колективна одбрана во случај на агресија.¹⁵ Поинаку кажано, двете цели на ЗЕУ беа: да се даде меѓусебна помош во давање отпор на секаква политика на агресија; и да се промовира единство и да се охрабри прогресивната интеграција на Европа.

ЗЕУ е раководена од Советот на министри, придружувана од Советот на постојани претставници на амбасадорско ниво, што го забрзува единството и го поттикнува напредното здружување во Европа, се грижи за мирот, безбедноста и соработката со други меѓународни организации и одлучува согласно, по пат на консензус. Парламентарно собрание ја надгледува работата на Советот и овозможува расправа за безбедносните прашања на европско ниво. ЗЕУ има шестмесечно ротирачко претседателство. Кога претседавачот на Советот на ЕУ не припаѓа на држава што е членка

¹⁴ Иако можеа да се слушнат некои загрижувања за вклученоста на Германија, Протоколот 1 може да го објасни сето ова што го надополнува Договорот од Брисел од 1948 година. Помошта во случај на напад беше проширена и за двете нови учеснички. Постојат три други протоколи кои, исто така, заслужуваат внимание. Протоколот 2 предвидува копнената и воздушна сила да биде одржана во Европа на располагање на Врховниот командант на НАТО од секоја од државите-членки на ЗЕУ во периоди на мир. Протокол 3 ги остварува резолуциите за контрола на вооружувањето на европската почва. Протоколот 4 воспостави Агенција за контрола на вооружувањето. Види: <http://www.weu.int/Treaty/htm>.

¹⁵ Член 13 предвидува: ако некоја од државите-договорни страни биде нападната со воени средства, останатите држави-договорни страни, согласно Повелбата на ОН, на нападнатата страна ќе и ја понудат сета воена и друга помош. Ibid.

на ЗЕУ, друга држава-членка го презема претседавањето.¹⁶ ЗЕУ има десет држави-членки, шест придружни членки, пет држави-набљудувачки и седум асоцијативни партнерски држави (табела 2).¹⁷ Условите за членство се кандидатот да биде држава-членка на ЕУ (за полноправни членки и набљудувачи) или европска држава-членка на НАТО (за придружни држави); да ги поддржува начелата на ЗЕУ; и да придонесува кон остварување на целите на ЗЕУ. Членството во ЗЕУ е врз основа на покана, под услов да постои претходна согласност на сите членки. За членките на ЕУ, членството во ЗЕУ не е автоматско, туку постапката би можела да биде подолга.¹⁸

На состанокот во Рим во 1984 година беше усвоена декларација чија цел беше дефинирање на европската одбрана и усогласување на одбранбената политика. Меѓу другото, декларацијата ги содржи и следниве цели:

- засилување на мирот и безбедноста,
- поттикнувањето единство и интеграција на Европа,
- потесна соработка меѓу државите-членки и европските организации.¹⁹

Сепак, и покрај Римската декларација, ЗЕУ не беше во состојба да презема оперативни задачи поради отсуството од соодветна одбранбена инфраструктура, со што оперативните аспекти од одбраната беа пренесени на НАТО-сојузот. Заради ваквата поделба на задачите, НАТО разви институционална структура, за разлика од ЗЕУ која, согласно своите капацитети, дејствуваше како советодавно тело за да може на Европа да и се даде поголем политички глас по прашањата од безбедноста.

Следниот чекор во еволуцијата на ЗЕУ се случи во 1987 година, кога државите на Западна Европа за првпат ја прифатија одговорноста за заштита на интересите *out of area*.²⁰ Ваквиот чекор САД го сфатија како

¹⁶ Од 1 јануари 2005 година до 1 јули 2005 година, Луксембург беше претседавач. Потоа премина на Велика Британија, која продолжи како претседавач за втор мандат на 1 јануари 2006 година, кога Австрија, држава што не е членка на ЗЕУ, го презеде претседавањето со ЕУ.

¹⁷ Придружните членки можат да учествуваат на седниците на Советот на ЗЕУ и работните тела и во заедничките воени операции. Државите-набљудувачи можат да учествуваат на седниците на Советот на ЗЕУ и на работните тела, имаат ограничено право на дискусии, но немаат право на глас. Придружните партнери можат да учествуваат на седниците на Советот на ЗЕУ, но не можат да учествуваат во одлучувањето.

¹⁸ Приемот на Португалија и Шпанија траеше од октомври 1987 година до март 1990 година, додека Грција за членство чекаше повеќе од шест години.

¹⁹ Види: Rome Declaration adopted by the Ministers for Foreign Affairs and Defence of the seven WEU member states, 26-27 October 1984.

²⁰ Изразот „out of area“ значи надвор од областа и со него е обележана дејноста на ЗЕУ надвор од територијата на државите-членки. За време на Ирачко-иранската војна стручни лица на ЗЕУ ги проучуваа можностите за заедничка акција во Персискиот Залив за да се обезбеди слободно поминување низ меѓународните води. NATO Handbook, Office of Information and Press NATO, Brussels, 2001, p.197.

европска солидарност и заедничко споделување на финансискиот и воениот товар. Во февруари 1991 година, пред потпишувањето на Договорот од Мастрихт, на состанокот на Советот на министри на ЗЕУ се расправаше за местото и улогата на ЗЕУ во рамките на новата безбедносна архитектура. Министрите за надворешни работи и одбрана сметаа дека промените во Европа покажаа три комплементарни нивоа околу кои ќе биде организирана идната европска безбедност: европско ниво (државите-членки на ЗЕУ и ЕУ); атлантско ниво (НАТО-сојузот); и се – европско ниво (ОБСЕ, заедно со САД и Канада).²¹

Табела 2: Членство во ЗЕУ

<p>Држави-членки Сите се или членки на НАТО или на ЕУ и се единствените држави со полно право на глас. Франција Германија Италија Велика Британија Белгија Холандија Луксембург Португалија Шпанија Грција</p> <p>Набљудувачки држави Набљудувачките држави се членки на ЕУ, но не на НАТО (освен Данска која е членка на двете организации) Данска Ирска Австрија Шведска Финска</p>	<p>Придружни членки Придружното членство беше воведено со цел да се вклучат државите што беа членки на НАТО, но не и на ЕУ. Оттогаш, Полска, Чешка и Унгарија се приклучија на ЕУ на 1 мај 2004 година. Турција Норвешка Исланд Полска Чешка Република Унгарија</p> <p>Придружни партнери од 1994 година Држави што не беа членки ниту на НАТО, ниту на ЕУ. Оттогаш сите овие држави пристапија во ЕУ, а некои и во НАТО. Бугарија и Романија беа последни примени во ЕУ на 1 јануари 2007 година. Естонија Летонија Литванија Словачка Бугарија Романија Словенија</p>
---	---

Извор: Mark Oakes, „European Security and Defence Policy: Nice and Beyond“, *House of Commons Library, International Affairs and Defence Section, Research Paper 01/50*, May 2, 2001, p. 13

Со потпишувањето на Договорот од Мастрихт, ЗЕУ стана составен дел од ЕУ. Државите-членки на 9 и 10 декември 1991 година ги потпишаа декларациите како анекси на Договорот за ЕУ.²² Со првата декларација,

²¹ Extraordinary meeting of the WEU Council of Ministers: WEU's role and place in the new European security architecture, Paris, 22 February 1991.

²² Treaty on European Union, Declarations on Western European Union.

„Улогата на ЗЕУ и нејзините односи со ЕУ и НАТО“, државите-членки се заложиле за постепено развивање како одбранбен елемент на ЕУ и поголема европска улога во одбранбените задачи. Со втората декларација, државите-членки на ЕУ беа поканети да се приклучат кон ЗЕУ, како набљудувачи, додека европските држави во НАТО како придружни членки. Особено важна декларација е потпишана на состанокот на министрите за надворешни работи и одбрана на државите-членки на ЗЕУ, на 19 јуни 1992 година во Бон. Станува збор за Петербуршката декларација, со што беа потврдени насоките за идниот развој на организацијата преку нагласување на главните насоки: ЗЕУ и европската безбедност; засилување на оперативната улога на ЗЕУ; односот меѓу ЗЕУ, државите-членки на ЕУ и НАТО.²³

Со цел засилување на оперативната улога на ЗЕУ, членките одлучиле на организацијата да и ги стават на располагање своите воени единици за спроведување на воени задачи. Одлуката ја донесува Советот на ЗЕУ, но одлуката за учество во ваквите операции останува во надлежност на државите-членки. Ваквите единици треба да придонесуваат и кон заедничка одбрана, согласно одредбите од Договорот за НАТО и изменетиот Бриселски договор, што би се користеле за таканаречените Петербуршки задачи: хуманитарни задачи и задачи за спасување, задачи за зачувување на мирот, задачи на борбени сили при решавање на кризи, вклучувајќи воспоставување мир.²⁴

4.3.1 Односи на Западноевропската унија со НАТО

Француско стојалиште. Постоеја различни идеи за улогата и целта на ЗЕУ. За Франција, ЗЕУ е воено продолжение на ЕУ што работи надвор од структурата на НАТО, за разлика од остатокот на Европа. За Франција, европскиот одбранбен идентитет значи „одбрана на Европа од Европејци“, што на некој начин го постигнаа со формирањето на Францускогерманската бригада од околу 35.000 трупци отворена и за други држави-членки на ЕЗ. Сепак, бригадата не претставуваше посебна алтернатива на НАТО поради премногу козметичкиот изглед и без задоволителни способности. Франција особено се вознемири кога НАТО ја назначи Велика Британија за одговорна со трупите за брза реакција, сметајќи го како англиксонска доминација во време кога Франција го прошируваше своето учество во Алијансата.

Германско стојалиште. Германското однесување беше еден вид рамнотежа, со став дека не треба да упатуваат негативни сигнали кон САД што одиграа голема улога во одржувањето на мирот во Европа. Тие не посакуваа да бидат втурнати во трговска војна меѓу Европа и нејзините ат-

²³ WEU Ministerial Council, Petersberg Declaration, June 19, 1992, paragraph II.4.

²⁴ Дефинирани од ЗЕУ, Петербуршките задачи доведоа до трансформирање на одбранбените структури во сили способни за оперативно дејствување. Овие мисии, инкорпорирани во Договорот од Амстердам, ја воспоставиле првата област на дејствување на Европската безбедносна и одбранбена политика.

лантски партнери, што можеше да ја повреди и онака затегнатата германска економија. Најголемата грижа што се однесуваше на германското прашање е дека тие повеќе не гледаа закана од Исток и поради тоа не гледаа причина во понатамошно трошење пари на одбрана.²⁵

Американско стојалиште. САД долго ја поддржуваа европската интеграција, од повеќе причини, вклучувајќи го и историското чувство дека ќе се намали ризикот од конфликти во Европа, со потребата САД да ги решаваат проблемите. САД беа задоволни од почетоците на заедничката одбрана што почна да се развива кон крајот на 40-тите години, што доведе до поддршка за таканаречениот Европски столб во НАТО. Сепак, кон крајот на 70-тите години постоеја несогласувања меѓу политиките на двете страни од Атлантикот, особено поради зајакнувањето на ЗЕУ со министерски состаноци двапати во годината и зголемувањето на членството на ЗЕУ.

Во 1991 година повикот на САД за посилен Западноевропска улога во рамките на НАТО беше проследено со предупредување да не се поттикнува никаква дискусија за американската улога во Европа.²⁶ Во 1991 година, САД го предупреди Брисел дека НАТО, а не ЗЕУ, треба да остане главна безбедносна сила за Западна Европа, што беше игнорирано кога Договорот од Мастрихт се заложи за зголемување и зајакнување на ЗЕУ. САД изгледаа задоволни со зајакнувањето на ЗЕУ, сè додека работи во рамките на НАТО и останува подредена, преку зајакнување на европскиот столб во рамките на Алијансата, но беа внимателни поради зголемената моќ на европските воени сили и соработката меѓу државите на ЕЗ.

Британско стојалиште. Британската позиција за Француско-германската бригада беше дека секоја држава-членка на ЗЕУ треба да понуди единици за создавање и одржување на мирот. На Британците, исто така, им беше дадена задачата да раководат со трупите за брза реакција на НАТО кон кои посветија дополнителни трупи и авиони, а кои се користат како *out of area*. Ова назначување беше сфатено од Франција и Германија како англосаксонска доминација, но европските сили во рамките на трупите за брза реакција на НАТО можеа да дејствуваат под ЗЕУ во време на кризи, каде што трупите на САД не можат да бидат испратени. Во време кога владите беа под притисок за зголемување на износот за алокација на социјалните наместо на одбранбените трошоци, се создаде одбранбена соработка меѓу Велика Британија, Франција, Германија, Италија и Шпанија.

²⁵ Со обединувањето на Германија се покажа тешко убедувањето на германското население дека трошењето пари за одбрана треба да биде присилено како и повторната изградба на економијата во Источна Германија или подигнување на животниот стандард.

²⁶ Во еден прикриен извештај на Министерството за одбрана наречено „Самата суперсила“, естаблишментот предложи да ја направи САД единствен глобален лицец, потенцирајќи дека „Европа и Јапонија треба да бидат воздржани од предизвикување на доминантноста на САД.“ Види: Patrick E. Tyler, „Lone Superpower Plan: Ammunition for Critics“, *New York Times*, March 10, 1992.

II. СОЗДАВАЊЕ И РАЗВОЈ НА ЗАЕДНИЧКАТА НАДВОРЕШНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

1. Европската политичка соработка и надворешната политика и безбедност во Единствениот европски акт

Во октомври 1970 година, министрите за надворешни работи на државите-членки на ЕЗ на Самитот во Луксембург усвоија извештај со кој се овозможи воспоставување на Европска политичка соработка (ЕПС) како целосно меѓувладина соработка, на почетокот без институционална основа во Договорот.²⁷ ЕПС обезбеди форум за надворешнополитичка координација, обидувајќи се да даде политички насоки во надворешните односи на ЕЗ. Но, надворешната политика во тоа време беше премногу чувствителна за да биде вклучена во Заедницата, така што ЕПС беше создадена како одвоена и посебна рамка и не претставуваше закана за националниот суверенитет. Создавањето на ЕПС доведе до регуларни состаноци меѓу Министрите за надворешни работи на државите-членки на ЕЗ, што се одржуваа најмалку двапати во годината, блиска координација меѓу владите по прашањата од надворешната политика, како и обезбеден форум за усвојување на заеднички позиции.²⁸

ЕПС ги опфати начините и средствата според кои државите-членки ги хармонизираат своите погледи за светската политика и зборуваат во еден глас на меѓународната сцена за светските прашања. Извештајот од Луксембург потврдува дека прашањата на светската политика ќе се разгледуваат во рамките на ЕПС, со исклучок на билатералните односи меѓу државите-членки и одбранбената политика. Како што процесот на ЕПС се ширеше и интензивираше, беше постигната согласност во Извештајот од Лондон од 1981 година да се дискутираат и прашања што произлегуваат од политичкиот аспект на безбедноста.²⁹ Овие напредувања беа формализирани во Единствениот европски акт (ЕЕА) што на ЕПС и даде пишана основа, но членовите не беа експлицитно предмет на судска интерпретација од Европскиот суд на правдата.

Со делот 3 од ЕЕА што ја дефинира ЕПС, државите-членки се заложиле за заеднички настојувања во формулирање и имплементирање на Европската надворешна политика, што ќе има потреба од конвергенција на

²⁷ Извештајот е познат и како „Извештај Давињон“, според политичкиот директор на белгиското министерство за надворешни работи, Етиен Давињон, раководител на работната група на политичките директори на министерствата за надворешни работи. Mark Vivis, *Common Foreign and Security Policy*, во Jorge Garcia Juan Fernandez, Jess Clayton, Christopher Hobley (eds.), *The Students Guide to European Integration: For Students, by Students*, Bruges, College of Europe, 2004, pp. 231-232.

²⁸ Michelle Cini, *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p.29.

²⁹ Report on European Political Cooperation, London, 13 October 1981, Bulletin of the European Communities, No Supplement 3, 1981, pp. 14-17.

интереси за прашања од надворешната политика меѓу државите-членки.³⁰ Голем дел од јазикот употребен во делот 3 е необврзувачки. ЕПС почива на надворешните политики на 12 држави-членки што се разликуваат во традициите на надворешната политика, што произлегуваат од различниот историски, географски и економски развој. Во таа насока, учесниците во ЕПС „ќе настојуваат да избегнат секакви акции или позиции што се штетни за нивната ефективност како кохезивна сила во меѓународните односи или во рамки на меѓународните организации“³¹ или „ќе се воздржат од попречување на формирањето на консензус и заедничката акција што може да произлезе“.³² Клучната карактеристика на ЕПС во ЕЕА стипулира дека учесниците „меѓусебно ќе се информираат и консултираат за секое прашање на надворешната политика од општо значење“ како и пред преземање на конечна позиција.³³ Ова ја усогласува целта на Европската надворешна политика со националните надворешни политики.

ЕЕА ја отстранува дистинкцијата меѓу ЕПС и надворешните односи на ЕЗ, потврдувајќи дека „надворешните политики на Европската заедница и политиките усогласени во Европската политичка соработка мораат да бидат конзистентни“.³⁴ Претседавачот со ЕЗ и Комисијата мораат да ја обезбедат ваквата конзистентност во рамки на нивните надлежности. Прашањето за безбедност во ЕЕА наведува дека поблиската соработка по прашања за европската безбедност ќе придонесе за развој на „европски идентитет“ по прашањата од надворешната политика и за таа цел учесниците во ЕПС поблизу ќе ја координираат својата позиција „за политичките и економските аспекти на безбедноста“.³⁵ Претседателството има клучна улога во дејствувањето, одговорност за агендата, процедурите и состаноците, односите со трети држави и меѓународни организации и политичкиот дијалог со Европскиот парламент.³⁶

ЕЕА направи серија на практични препораки за подобрување на ЕПС и за надминување на некои процедурални несоодветности. Беше направена одредба за интензивирање на процедурата и создавање на таканаречената „Тројка“, каде што претседавачот се консултира со претходниот и следниот претседавач за обезбедување на кохерентност и континуитет во процесот. Развиена е кризна процедура што овозможува состаноци на министерско ниво или на политичките директори во рок од 48 часови. Договорот даде формално признавање на правото на Комисијата да биде „целосно вклучена во постапките на политичката соработка“.³⁷ ЕЕА обезбеди

³⁰ Член 30, точка 1 од ЕЕА.

³¹ Член 30, точка 2д.

³² Член 30, точка 3ц.

³³ Член 30, точка 2.

³⁴ Член 30, точка 4.

³⁵ Член 30, точка 6.

³⁶ Член 30, точка 10б.

³⁷ Член 30, точка 3б.

и дискусии по прашања од надворешната политика во случај на состаноци на Советот, што се одржуваат најмалку еднаш месечно, овозможувајќи интензивирање на ЕПС.³⁸

Во 20-годишното дејствување, ЕПС еволуираше во софистициран систем на колективна дипломатија меѓу различна група држави што заеднички соработуваат за повеќе меѓународни прашања. ЕПС почива на традиционалните инструменти на дипломатијата преку заеднички декларации или акции во меѓународните организации. Ритамот на активност во ЕПС многу зависи од државите во меѓународниот систем и капацитетот на државите-членки да постигнат консензус како предоминантно правило за игра во ЕПС. Растечките промени во светот во 80-тите години водеа кон зголемена активност на ЕПС.³⁹ Прашањето на продолжување на ЕПС се крена во контекстот на политичките промени во Централна и Источна Европа. Колапсот на комунизмот остави потенцијално нестабилна ситуација и западните држави требаше да подготват планови за секоја евентуалност како одговор на можно ескалирање на состојбите.

2. Воспоставување на Заедничката надворешна и безбедносна политика

Заедничка надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) за првпат стапи во сила во 1993 година, преку Делот 5 од Договорот за Европската унија. Во однос на ЕПС, ЗНБП претставува значаен новитет во Договорот за ЕУ во кој се воведени три значајни елемента: утврдено е водење на кохерентни активности во рамки на надворешните односи на Унијата, базирано на столбовите и единствената институционална рамка; дефиниран е концептот на заеднички акции, со за цел да ја води политичката соработка; и прашањето на одбрана е вклучено во ЗНБП.

Заради тоа што ЕУ нема својство на меѓународно правно лице, некои активности од областа на ЗНБП останаа во надлежност на државите-членки и Заедниците, што како субјекти на меѓународното право ја преземаа одговорноста во рамките на ЗНБП на Унијата. Сите акции на ЕУ во областа на ЗНБП имаат третман на дополнителни активности на ЕЗ и држави-членки и таква Унија не може да биде член на меѓународна организација и да потпишува договори. Бидејќи ваквата состојба е правно неодржлива, Унијата има право да потпишува договори, но тие ќе имаат правна вредност доколку претходно постои согласност на државите-членки преговорите да завршат со спогодба што може да потпадне во рамките на ЗНБП.⁴⁰ Во Договорот е наведено Унијата да го „потврди својот идентитет

³⁸ Член 30, точка 3а.

³⁹ Бројот на изјави што произлегоа од ЕПС се зголеми од 25 во 1983 година на 81 во 1988 година и 99 во 1989 година. Во тој период беа употребени санкции против Иран, Полска, СССР, Аргентина и ЈАР.

⁴⁰ Членови Ј.2 и Ј.3 од Договорот за ЕУ.

на меѓународната сцена, особено со водењето на заедничка надворешна и безбедносна политика“.⁴¹

Во Преамбулата од Договорот од Маастрихт се констатира решеноста на државите-членки „да воспостават заедничка надворешна и безбедносна политика, што подразбира постепено утврдување на заедничка одбранбена политика што може да доведе до заедничка одбрана“, со цел зајакнување на идентитетот и независноста. Во Заедничките одредби, одредбите за ЗНБП се само дел од целите на Унијата⁴² и идентични се со одредбите содржани во Преамбулата, што подоцна се префрлени во Договорот за ЕУ. Треба да се има предвид разликата меѓу ЗНБП, што е јасно и недвосмислено утврдена како реална цел на Унијата, и областа на одбраната, што е утврдена како дополнителна компонента за остварување во временски неодреден рок.

Одредбите за ЗНБП во насловот 5 од Договорот за ЕУ, ги дефинираат средствата кои ќе и овозможат на Унијата да го „потврди својот идентитет на меѓународната сцена“.⁴³ На краток рок, амбициите на Унијата се особено скромни поради воспоставување на заедничка, а не единствена надворешна и безбедносна политика, што значи дека само се потврдува постоење на меѓувладина соработка. Беше јасно дека со внесувањето на ЗНБП во Договорот од ЕУ нема да исчезне надворешната политика на државите-членки.⁴⁴ Од друга страна, Договорот за ЕУ бара од државите-членки „активно и безрезервно да ја поддржуваат надворешната и безбедносна политика на Унијата“, како и да се „воздржат од секаква акција спротивна на интересите на Унијата, што може да и наштети на нејзината ефикасност ... во меѓународните односи“.⁴⁵ Внесувањето на ЗНБП во Договорот од ЕУ е многу значајно и претставува ново определување за Европа, бидејќи вклучува нов елемент – одбрана – и покрај тоа што нејзиното остварување е оставено за „догледно време“.⁴⁶ Тоа треба да овозможи Унијата да биде активна и присутна на домашната и меѓународната сцена и да се смета како почитувана актер кој ќе биде почитуван и ќе ја има способноста да одлучува за светските проблеми.

Целите што се воспоставуваат во областа на ЗНБП опфаќаат повеќе активности, кои ги задоволуваат содржините што се поставуваат, како што се: почитување на вредностите, интересите и независноста на Унијата; засилување на безбедноста на Унијата; запазување на мирот и меѓународната безбедност; унапредување на меѓународната соработка; и развојот на

⁴¹ Член В. Во врска со ова, Советот на министри усвои одлука во ноември 1993 година, според која сите политички декларации од областа на ЗНБП се направени во име на ЕУ.

⁴² Член В, став 2.

⁴³ Наслов 1, член В.

⁴⁴ Види: Mark Vivis, *Common Foreign and Security Policy ...*, op. cit., pp. 231-232.

⁴⁵ Член J.1, точка 4.

⁴⁶ Член J.4, точка 1.

демократијата и правната држава, како и почитување на основните права и слободи.⁴⁷ Поважно од овие формулации за целите на ЕУ е утврдување на средствата што Унијата ги има на располагање за остварување на поставените цели, односно утврдувањето на процедурите што се наоѓаат во делот 5 од Договорот од Мастрихт.

ЗНБП се изразува преку заеднички став и заедничка акција, меѓу кои постои разлика.⁴⁸ Заедничкиот став е резултат на слободно договарање и системска соработка меѓу државите-членки, што подразбира „меѓусебно информирање“ и „договарање“ меѓу државите-членки по прашања од „заеднички интерес“⁴⁹, додека заедничката акција укажува на постоење специфичности во односите и предвидено е постепено да се остварува во областите во кои државите имаат заеднички интереси. Заедничкиот став утврден во Договорот за ЕУ произведува правно дејство само во онаа мера во која државите-членки јасно и недвосмислено изразуваат подготвеност за заземање на заеднички став по разни меѓународни проблеми.⁵⁰ Декларациите на ЕЗ и државите-членки секогаш не претставуваат усвојување на заеднички став, што укажува дека поимот „заеднички став“ не е јасно дефиниран и оти за ЕЗ и државите-членки претставува унилатерален акт што може различно да се сфати.⁵¹

За секое меѓународно или чувствително прашање или меѓународен проблем не е неопходно/пожелно заземање на заеднички став, поради тоа што државите-членки често се поделени и не се во можност да постигнат согласност за усвојување на ставот. Заради тоа, во Договорот за ЕУ е наведено дека „Советот го утврдува заедничкиот став секогаш кога смета дека тоа е неопходно“.⁵² Ваквата слобода на Советот може да биде редуцирана само во случај Европскиот совет ги утврдува „начелата и општите насоки“⁵³ во врска со некое прашање, додека во сите други случаи Советот одлучува за усвојување на заеднички став, вклучително и предлози на држа-

⁴⁷ Член J.2, точка 2.

⁴⁸ Разликата меѓу заеднички став и заедничка акција не е специфична, иако имплицитно заедничка акција сигнализира дека ЕУ навистина нешто прави (на пример, троши пари), отколку едноставно заземање став. Член J. 1, точка 3.

⁴⁹ Член J. 2, точка 1.

⁵⁰ Пример за заеднички став е Декларацијата за основните насоки за признавање на новите држави во Источна Европа и Советскиот Сојуз од декември 1991 година. Види: Declaration on the Guidelines on the recognition of New States in Eastern Europe and in Soviet Union, Brussels 16 December 1991, The European Journal of International Law 4:1, 1993.

⁵¹ Декларацијата што се однесува за признавањето на новите држави претставува заеднички став, додека Декларацијата за Југославија, усвоена истиот ден, не претставува заеднички став. Види: Declaration on Yugoslavia, Extraordinary EPC Ministerial Meeting, Brussels, 16 December 1991, The European Journal of International Law 4:1, 1993.

⁵² Член J. 2, точка 2.

⁵³ Член J. 8, точка 2.

вите-членки или Европската комисија.⁵⁴ Заедничкиот став се усвојува едногласно, освен кога се работи за процедурални прашања и во случај кога Советот ќе утврди прашања по кои одлуките ќе се носат со квалификувано мнозинство во моментот на усвојување на заедничкиот став. Ваквата формулација е вклучена во Декларацијата за гласање во областа на ЗНБП со која од државите-членки се бара „да се воздржат ... од создавање пречки за постигнување консензус и усвојување на заеднички став“.⁵⁵

Заедничкиот став претставува унилатерален акт што во поглед на одговорноста ги обврзува Европската комисија и државите-членки своите национални политики да ги усогласат со заедничките ставови.⁵⁶ Во рамки на меѓународните организации и меѓународните конференции, државите-членки се обврзани, поединечно и колективно, да застапуваат заеднички став, додека на меѓународните организации и на меѓународните конференции на кои не учествуваат сите држави-членки, заедничките ставови ги застапуваат државите-членки што учествуваат.⁵⁷ Франција и Велика Британија како постојани членки на Советот за безбедност на ОН се обврзани да се „консултираат и во потполност да ги информираат останатите држави-членки“.⁵⁸

За време на преговорите за Договорот од Мастрихт, посебно внимание се посвети на утврдувањето на регулативите за заедничка акција. Со цел да се избегнат несогласностите и притоа да сепарализира системот, реформиран е механизмот за донесување одлуки со воведување на квалификувано мнозинство: Советот на министри одлучува едногласно, врз основа на правилата за консензус, некое прашање да биде предмет за „заедничка акција“⁵⁹, по што се утврдуваат прашањата по кои одлуките се усвојуваат со квалификувано мнозинство „во моментот на усвојување на заедничката акција, како и во сите фази на нејзино остварување“.⁶⁰ Заедничката акција се остварува „постепено во областите во кои државите-членки имаат заеднички интереси“.⁶¹

Заедничката акција има две карактеристики. Прво, нема основа во правниот режим на Заедницата, така што, во секој случај, средствата што се користат за нејзино остварување остануваат во надлежност на државите-членки, што е значајно од гледна точка на финансирањето на заеднич-

⁵⁴ Член J. 8, точка 3.

⁵⁵ Член 30, точка 3 од ЕЕА.

⁵⁶ Член J. 2, точка 2.

⁵⁷ Член J. 2, точка 3.

⁵⁸ Член J. 5, точка 4.

⁵⁹ Член J. 3, точка 1.

⁶⁰ Член J. 3, точка 2.

⁶¹ Член J. 1, точка 3. Во договорот се утврдени областите за кои е потребно усвојување на заедничка акција: прашања поврзани со ОБСЕ; разоружување и контролата на вооружувањето; пролиферација на нуклеарни материи; и економски аспекти на безбедноста и други.

ките акции. Заради тоа, усвоен е принцип според кој сите „административни трошоци на органите ... врз основа на одлука што се однесува на заедничката надворешна и безбедносна политика паѓаат на товар на буџетот на Европските заедници“, ⁶² освен кога станува збор за оперативни трошоци за активности од воената област. Второ, правниот режим на заедничката акција е на неа да се применуваат класични одредби на меѓународното право, особено клаузулата *rebus sic stantibus*, со која е предвидено „во случај на итно дејствување поради развој на некоја ситуација, и кога не постои одлука на Советот, државите-членки да можат да донесат неопходни мерки, водејќи сметка за општите цели на заедничката акција“. ⁶³ Оние држави-членки што ја разгледуваат можноста да не се солидаризираат со заедничката акција, можат да го направат во случај кога не постои одлука на Советот, водејќи сметка за суштинските цели на заедничката акција.

Кога се работи за заедничка акција која е поврзана за некоја операција од регионален карактер во надлежност на ОН, тогаш се поставува прашањето за нејзина компатибилност со Повелбата на ОН, и покрај тоа што како една од целите на ЗНБП е наведено „одржување на мирот и зајакнување на меѓународната безбедност, во согласност со принципите на Обединетите нации“. ⁶⁴ Проблем може да настане во случај на активирање на заедничката акција на Унијата во областа на одбраната. Сепак, согласно Поглавјето 8 од Повелбата на ОН, утврдено е дека регионалните организации не можат колективно да пристапат кон примена на вооружени сили против некоја држава без претходна одлука на Советот за безбедност. Исклучок од ова правило е член 51 од Повелбата и се однесува на легитимна колективна одбрана.

3. Заедничката надворешна и безбедносна политика со Договорот од Амстердам и Договорот од Ница

Договор од Амстердам. Првите години на ЗНБП демонстрираа ограничен успех, со значајни неуспеси во соочување со состојбата во Југославија во текот на 90-тите години. Стана јасно дека е потребно усвојување на специфични мерки за дефинирање на областа на надлежност, утврдување на процедурите што не бараат едногласност и воспоставување соработка меѓу државите-членки и институциите на ЕУ. Првенствено, вториот столб на ЕУ беше стриктно меѓувладин и државите-членки беа против тоа дополнително да се откажат од својот суверенитет. Проблемот е во тоа што ниту една од државите-членки не беше подготвена за водење

⁶² Исклучок е можен, под услов Советот едногласно да усвои одлука, трошоци што настануваат за спроведување на одредбите од областа на ЗНБП да се стават на товар на буџетот на ЕЗ и во тој случај се применува буџетската процедура предвидена со Договорот за ЕЗ. Член J. 11, точка 2.

⁶³ Член J. 3, точка 6.

⁶⁴ Член J. 1, точка 22.

на ЗНБП поради различно утврдените интереси и цели, што особено дојде до израз во областа на надворешните економски односи, каде што Комисијата дејствува во функција на извршен орган. Надворешните односи и одбраната останала во надлежност на државите-членки, особено кога се работи за одбрана на националните, што имаа предност пред заедничките интереси. Се покажа невозможно постоење на ЗНБП, сè додека државите-членки не разберат дека нивните национални интереси се совпаѓаат со заедничките интереси во областите што можат заеднички да се дефинираат.

Со измена на Договорот за ЕУ на Меѓувладината конференција во Амстердам, одредбите за ЗНБП, за разлика од Договорот од Маастрихт, претставуваат нов текст, така што измените можат да се сместат во три групи: општи измени, измени што се однесуваат на функционирање на ЗНБП и измени што се однесуваат на областа на безбедноста. Измените од општ карактер во Договорот од Амстердам се во насока што има за цел зајакнување на ЕУ. Договорот од Амстердам содржи само референци за дефинирање на ЗНБП, без споменување на државите-членки.⁶⁵ Утврдена е одредба со која Унијата добива овластување да склучува меѓународни договори во областа на ЗНБП врз основа на едногласна одлука на Советот, на предлог на претседавачот.⁶⁶

Измените на ЗНБП во однос на функционирањето опфатија три елемента: измена на концепцијата, начинот на донесување одлуки и нивното спроведување. Кога станува збор за концепцијата, поради потребата за активно поставување на ЕУ во врска со прашањата што спаѓаат во областа на ЗНБП, усвоена е одлука за формирање на Единица за политичко планирање и рано предупредување во рамките на Генералниот секретаријат на Советот, а под раководство на Високиот претставник за ЗНБП.

Што се однесува до процесот на одлучување, со Договорот од Амстердам додадени се заедничките стратегии што ги утврдува Европскиот совет и што се поконкретни, бидејќи содржат цели, обем и средства што се ставаат на располагање на Унијата.⁶⁷ Заедничката акција и заедничкиот став се инструменти за остварување на стратегиите, но не се ексклузивни инструменти, туку можат да се користат на автономен начин, од причина што не е секогаш можно да се обезбеди претходно усвојување на заедничка стратегија за време на итна акција. Со ова, дадена е можност Советот, како оперативен орган, да усвојува одлуки за спроведување на некои акции или заземање на заеднички став. Во ситуација кога Европскиот совет ги утврдува заедничките стратегии, создадена е можност за модификација на процедурите на одлучување, така што Советот ги усвојува одлуките со мнозинство гласови, но кога се работи за конкретни одлуки, тогаш тие мо-

⁶⁵ Член 11 од Договорот за ЕУ.

⁶⁶ Член 24 од Договорот за ЕУ, поранешен член J. 14.

⁶⁷ John Peterson, *Conclusion: The Myth of the CFSP?*, во John Peterson, Sjurgen Helene (eds.), *A Common foreign Policy in Europe? Competing Visions of the CFSP*, London, Routledge, 1998, pp. 169-185.

раат да бидат едногласно усвоени. Воздржувањето од гласање на држава-членка не го спречува Советот во усвојување на одлуката. Кога се утврдува заедничка стратегија, акција или став, предвидено е Советот да ги усвојува со квалификувано мнозинство, освен кога станува збор за прашања поврзани со безбедноста на Унијата.⁶⁸ Кога е потребно утврдување на заеднички став или акција, врз основа на дефинирана заедничка стратегија, Европскиот совет ги усвојува со квалификувано мнозинство.⁶⁹

За прашања на флексибилноста, воведена е категоријата на „конструктивна воздржаност“, што овозможува некоја држава-членка да не учествува во усвојување на одредена одлука, што како недостаток од консензус нема да претставува пречка Унијата да ја усвои одлуката.⁷⁰ Државата што со „конструктивно воздржување“ овозможува усвојување одлука во Советот не е обврзана да ја применува одлуката, бидејќи државата прифаќа изгласување одлука што ја обврзува Унијата, а не прифаќање и на одлуката. Финансирањето врз основа на примена на одлука од областа на ЗНБП се врши од буџетот на Заедниците, освен во случаи кога Советот едногласно одлучил поинаку. Од ова се исклучени трошоците што се однесуваат на активности поврзани со воени прашања или одбрана. Придонесот на државите-членки за финансирање давачки се утврдува според нивното учество во финансирањето на буџетот на Заедницата. Оние држави што преку „конструктивното воздржување“ поддржуваат усвојување одлука не учествуваат во финансирањето.

Областа на безбедноста е регулирана со членот 17 од Договорот од Амстердам, Протоколот за членот 17 и Декларацијата на Советот на министри на ЗЕУ од 22 јули 1997 година.⁷¹ Со Договорот не е дефинирана заедничката европска одбрана, но напредокот е постигнат со правото Европскиот совет да може да усвои одлука за воспоставување на заедничка одбрана, под услов таа да биде ратификувана во националните парламенти на држави-членки. Две точки се од исклучително значење за областа на одбраната во Договорот од Амстердам:

1. Поставувањето на Петербуршките мисии во Договорот од Амстердам, како и правото на сите држави-членки на ЕУ и ЗЕУ да учествуваат во мисиите што се преземаат.⁷²

⁶⁸ Член 23, точка 1 и 2.

⁶⁹ Член 205, точка 2 од Договорот од Амстердам утврдува дека одлука со квалификувано мнозинство има потреба од 62 гласа во случаи кога се донесува на предлог на Комисијата, додека во сите други случаи потребни се 62 гласа од најмалку десет држави-членки.

⁷⁰ Член 23.

⁷¹ Види: Declaration adopted by the WEU Council of Ministers on 22 July 1997 and attached to the Final Act of the Intergovernmental Conference concluded with the signature of the Amsterdam Treaty on 2 October 1997.

⁷² John Peterson, Elisabeth Bomberg, *Decision – Making in the European Union*, Brussels, College of Europe, 2000, chapter 9, p. 240.

2. Утврдени се модалитетите за соработка меѓу ЗЕУ и ЕУ, со што се нуди правна основа за интеграција на двете организации. Договорот содржи одредба дека општите насоки што ги утврдува Европскиот совет се однесуваат и на ЗЕУ, во случај кога се работи за прашања за кои ЕУ ја користи ЗЕУ.⁷³

Договор од Ница. Договорот е резултат на меѓувладината конференција за измена на Договорот за ЕУ што почна на 14 февруари 2000 година, а заврши на 14 декември 2000 година на Самитот на Европскиот совет одржан во Ница.⁷⁴ Конференцијата имаше задача да утврди одреден број на институционални измени што беа неопходни за проширување на ЕУ со држави од Централна и Источна Европа и од Медитеранот. Останатите прашања за политиките на ЕУ, меѓу кои и ЗНБП, се најдоа на маргините на конференцијата, што доведе до усвојување измени од различно значење.

Прво, дејствувањето на ЕУ на надворешен план стана повидливо и попрегледно. Изменети се правилата на гласање во Советот: наместо обврзувачкиот консензус за склучување на некој меѓународен договор, што е утврдено во Договорот од Амстердам, таквата едногласност со Договорот од Ница е утврдена кога Советот донесува одлуки по прашања од внатрешен и надворешен карактер.⁷⁵ Утврдено е дека спогодбите што се склучуваат под услови на Договорот од Ница да бидат обврзувачки и за органите на Унијата, бидејќи во постапката за нивно усвојување ќе учествуваат повеќе органи.⁷⁶ Кога некоја акција или заеднички став од областа на ЗНБП се усвојува со квалификувано мнозинство,⁷⁷ тогаш меѓународниот договор за остварување на таквата акција се усвојува со квалификувано мнозинство. Тоа доведе до зголемување на бројот на случаи во кои одлуките се донесуваат со квалификувано мнозинство. Меѓутоа, во договорот не е изразен правниот субјективитет на Унијата, но евидентно е дека меѓународните спогодби склучени по прашања од областа на вториот столб стануваат кохезиски фактор и претставуваат, истовремено, дополнителен импликатор на постоење на нејзиниот правен субјективитет. Со ова се отстранети неизвесностите во поглед на обврзаноста на склучените договори за државите-членки и Унијата.

Второ, во систематски поглед е најважно воведувањето на засилената соработка, т.е. нејзиното проширување во областите на ЗНБП,⁷⁸ каде што група од најмалку осум држави-членки може да премине во стадиум на засилената соработка ако бидат запазени основните начела и цели на

⁷³ Член 17, точка 3.

⁷⁴ Nice European Council, Presidency Conclusions, 7-9 December 2000; Treaty of Nice, Brussels, 12 December 2000, OJ C 80 of 10 March 2001.

⁷⁵ Член 24, точка 4 од Договорот од Ница.

⁷⁶ Член 24, точка 6.

⁷⁷ Член 23, точка 1.

⁷⁸ Член 27.

ЗНБП. Концептот, што со Договорот од Амстердам е воведен во првиот и третиот столб, со Договорот од Ница е проширен и на ЗНБП, освен кога се работи за прашања што се однесуваат на воената област и одбраната.⁷⁹ Ваквата можност досега имаше мало значење, бидејќи не постоеја никакви знаци дека од влегувањето во сила на Договорот од Ница ќе биде земена предвид. Од една страна, Договорот ја исклучува засилената соработка во однос на прашањата со воен или одбранбено-политички карактер. Од друга, одредбата е во латентен конфликт со принципот на верност и солидарност. Неизвесно е во кои области и на кој начин може да дојде до засилен соработка без збунување на страните.

Трето, освен засилената соработка, можноста да се испратат посебни претставници и проширувањето на задачите на Комитетот за политички прашања, со Договорот од Ница преименуван во Политички и безбедносен комитет, немаше никакви позабележливи обиди за продлабочување на надворешната и безбедносната политика. Во секој случај, безбедносно-политичките новости од Договорот од Ница ја покажуваат европската безбедносна структура, бидејќи, како што е познато, покрај четирите неутрални држави, Финска, Австрија, Ирска и Шведска, и држава што не е членка на НАТО – Данска, имаат само статус на набљудувач на ЗЕУ.

Четврто, значајно за безбедносната структура на Европа е предвиденото враќање кон формулацијата дека ЗЕУ претставува составен дел на ЕУ, што се толкува како засилување на ЕУ, пред сè, бидејќи една ситуација на конкуренција меѓу две организации е заменета со појасна одредба за надлежностите. Конкретно, ЗЕУ меѓу Амстердам и Ница и така не влезе во сила. Не само во текстот на договорите, туку и институционално, безбедносната и одбранбена политика остана во областите на ЕУ.

Конечно, зајакната е улогата на Генералниот секретар на Советот, кој е истовремено и Висок претставник за надворешна и безбедносна политика. Меѓутоа, и покрај значајните промени што ги донесе договорот од Ница, центрите на одлучување во областа на вториот столб, а особено областа на одбраната, останаа надвор од Договорот, со сите последици за понатамошниот развој.

4. Институционална структурна поставеност

Заедничката надворешна и безбедносна политика не спаѓа во надлежноста на ниту една институција на Унијата, но секоја од нив има утврдени задолженија и обврски:

- Европскиот совет е орган што ги утврдува општите насоки;
- Советот едногласно усвојува одлуки, освен во случаи кога тие можат да бидат усвоени со квалификувано мнозинство;

⁷⁹ Член 27б.

- Европската комисија е вклучена во сите фази на подготовка и спроведување на одлуки и со претседавачот и државите-членки го дели правото на иницирање иницијативи;
- Европскиот парламент е орган што редовно се известува и консултира при утврдување на насоките во областа на ЗНБП.

На овој начин, политичките, економските и воените капацитети на Унијата можат да бидат ставени во функција на надворешната политика, што се утврдува на различни нивоа, иако ваквата шема е далеку од реалноста поради институционалниот ривалитет меѓу Советот, Комисијата, Европскиот парламент, како и разликите меѓу државите-членки, што придонесува областа на ЗНБП да биде многу сложен систем.

Европски совет. Европскиот совет ги опфаќа шефовите на држави или влади, Претседателот на Комисијата, министрите за надворешни работи и еден член на Комисијата. Се состанува двапати во годината на крајот на претседавањето, со цел давање на неопходен политички поттик за развој на Унијата и утврдување на општите политички насоки. По својот состав претставува највисок политички орган на ЕУ, при што ја има главната улога во рамките на вториот столб, што е од суштинско значење кога се има предвид меѓувладиниот карактер на ЗНБП. Политичките ориентации што Европскиот совет ги утврдува со консензус претставуваат обврска за државите-членки и институциите на ЕУ.

Кога станува збор за областа на ЗНБП со Договорот од Мастрихт е утврдено дека „Европскиот совет утврдува начела и општи насоки за водење на Заедничката надворешна и безбедносна политика“.⁸⁰ На основа на овие ориентации, Советот може да донесе одлука за усвојување на „заеднички акции“.⁸¹ Институционализиран е консензусот во постапката на донесување на одлуките во Европскиот совет, со што е спречена можноста значајни прашања што можат да произведат последици за државите-членки да бидат усвоени од лица кои немаат национален политички мандат. Покрај начелата и општите насоки, надлежностите на Европскиот совет се проширени и за прашања што се поврзани за областа на одбраната, со што ЕУ има можност во рамки на своите надлежности да разгледува прашања од одбранбена сфера.⁸² Кон тоа треба да се додаде дека надлежностите на Европскиот совет не се ограничени со правни пречки и на шефовите на држави или влади им е оставено самостојно да ги одредуваат областите што ќе се разгледуваат, што вклучува и одлука на претседавачот во дневниот ред да се вклучат прашања од областа на безбедноста и одбраната.

Европскиот совет усвојува три вида текстови: извештаи, декларации и заклучоци. Извештаите се изработуваат неколку месеци пред одржу-

⁸⁰ Членот J.8, точка 1, од Договорот од Мастрихт и Договорот од Амстердам.

⁸¹ Членот J.3, точка 1 и член J.8, точка 2 од Договорот од Мастрихт и Договорот од Амстердам.

⁸² Види: Turin European Council, Presidency Conclusions, 29 March 1996.

вањето на состанокот на Европскиот совет во рамки на Комитетот за политички прашања, Корепер и Советот на министри, за на крајот да се достави до Европскиот совет на усвојување.⁸³ Декларациите се однесуваат на прашања што ги наметнува некоја меѓународната ситуација. Комитетот за политички прашања го утврдува и разгледува текстот на декларацијата и по прифаќање на предлогот се доставува до Советот, а потоа и до шефовите на држави или влади и се усвојува без дискусија. Заклучоците на претседателството се усвојуваат едногласно на состанокот на Европскиот совет.⁸⁴

Европскиот совет не може да ги реши сите прашања во областа на ЗНБП, поради тоа што е многу тешко да се организираат повеќе од два состанока во текот на едно полугодие и поради ограниченото време што шефовите на држави или влади го имаат за време на состаноците. Покрај тоа, најголемиот дел од дискусиите е посветен на внатрешните проблеми, како што се институционалните проблеми или буџетските тешкотии. Заради тоа, ЗНБП има скромно место на состаноците на Европскиот совет.

Совет на министри. Советот на министри за општи работи, што ги опфаќа министрите за надворешни работи на државите-членки на ЕУ, е орган што има суштинско значење за донесување на одлуките во областа на ЗНБП. Состаноците на министрите за надворешни прашања претходно беа одвоени од состаноците одржувани во рамките на ЕПС. Во еден случај, тие се одржувани во рамки на Советот, како институција на Заедницата, додека во друг случај имаа карактер на конференција на министрите за надворешни работи.⁸⁵ Состаноците на министрите во областа на ЕПС постепено се приближуваа до комунитарните состаноци, како што е утврдено со ЕЕА, што предвиде министрите за надворешни работи и еден член на Комисијата да се состануваат најмалку четирипати во годината.⁸⁶ Институционална структура утврдена со Договорот од Мастрихт ги отфрли ваквите разлики, така што на состаноците на Советот влегоа и прашања од областа на ЗНБП и првиот столб.

⁸³ Значајно е да се спомене дека шефовите на држави или влади не ги читаат извештаите и не дискутираат по нив, така што во прв план е ставена улогата на министрите за надворешни работи. Како пример е случајот со извештајот за можен развој на ЗНБП, усвоен на состанокот на Европскиот совет во Лисабон, јуни 1992 година, кој министрите за надворешни работи го разгледаа на краток состанок со додавање само на една точка што се однесува на безбедноста.

⁸⁴ На состанокот на Европскиот совет на Крф, во јуни 1994 година, Комитетот за политички прашања подготви дел од текстот на заклучоците во врска со прашањата што се однесуваат директно на комунитарните области, со став дека тие прашања можат да одат заедно со прашањата што се однесуваат на областа на ЗНБП. Види: Corfu European Council, Presidency Conclusions, 24-25 June 1994.

⁸⁵ Тоа е време кога Франција инсистираше да се одржи строга разлика меѓу политичката соработка и комунитарните области и кога не е дозволено на дискусиите од областа на надворешните работи да присуствува претставник на Комисијата.

⁸⁶ Член 30, точка 3-а од ЕЕА.

Советот донесува одлуки по истата постапка во рамки на сите три столба на Унијата и покрај тоа што постојат различни процедури за нивно усвојување (повеќето се усвојуваат со квалификувано мнозинство) и монопол на Комисијата за иницирање иницијативи во комунитарната област.⁸⁷ Општо, функционирањето на Советот е поврзано со извесен број проблеми поради системот на полугодишна промена на претседателството, недоволна ефикасност (што се врзува со принципот на едногласност) и не-ефикасност (поврзана за пондерација на гласовите) што доаѓа до израз поради сукцесивното проширување на Унијата. Кај ЗНБП овие проблеми се посилено изразени поради тоа што за неа се однесуваат повеќе од половината точки што се наоѓаат на дневен ред на состаноците на Советот.

Состаноците од информативен карактер на министрите за надворешни работи се одржуваат еднаш во шест месеци и претставуваат наследство од времето на ЕПС, познати под името „Гимнич“, замок во околината на Бон, каде што е одржан првиот состанок на министрите за надворешни работи во 1974 година.⁸⁸ Гимнич-состаноците не завршуваат со формално усвојување на заклучоците, а разговорите што се водат можат да доведат до контрадикторни заклучоци. Ваквите состаноци овозможуваат давање на одлучувачки импулси за решавање на суштински проблеми од областа на ЗНБП.

Улогата на Претседавачот за време на претседавањето со Унијата е значајно поради тоа што државата-членка ги презема сите активности на ЕУ што се различно распоредени во столбовите на Унијата. Во областа на ЗНБП, меѓународните околности ја наметнуваат динамиката на работа на претседавачот, со тоа што државата што претседава има простор за иницирање иницијативи, за остварување контакти и за предлагање решенија. Во Договорот од Маастрихт е наведено дека „претседавачот ја застапува Унијата по прашања што се однесуваат на Заедничката надворешна и безбедносна политика“, со што располага со значителна сила, бидејќи е „обврзан да спроведе одлука за заедничка акција“, додека со Договорот од

⁸⁷ Правилата за донесување на одлуките се утврдени со правилникот на Советот, според кој за усвојување на одлука потребен е писмен предлог. Види: *The Rules of Procedure of the Council*, 93/662/EC, OJ L 304, 10 December 1993.

⁸⁸ Гимнич-состаноците меѓу министрите за надворешни работи се мали, лице во лице состаноци, без утврдена агенда и овозможуваат слободна и целосна размена на мислења меѓу министрите за надворешни работи на државите-членки на ЕУ. Бројот на учесници на состаноците е лимитиран и присуствуваат само министрите за надворешни работи, со исклучок на државата што претседава со Унијата. Единствена отстапка е направена во однос на Комисијата (што ја претставува претседателот на Комисијата, комесарот задолжен за ЗНБП и генералниот секретар) и Генералниот секретаријат на Советот (претставен со генералниот секретар, помошник на генералниот секретар задолжен за ЗНБП и двајца функционери задолжени за водење записник).

Амстердам неговата надлежност е проширена на целината на одлуките од областа на ЗНБП.⁸⁹

Претседавачот се јавува во улога на „портпарол“ и „толкувач“ на државите-членки на дипломатски план, бидејќи ја претставува Унијата на надворешен план, го застапува ставот на Унијата во меѓународните организации и на меѓународни конференции. Со Договорот од Мастрихт, за остварување на овие задачи, предвидено е на претседавачот да му помагаат, во случај на потреба, претставник на државата-членка што претседавала во претходниот период и претставник на државата-членка што ќе претседава во следното полугодие. Станува збор за формулата „тројка“ што е наследена од ЕПС.⁹⁰

Независно од одредбите на Договорот, претседавачот не располага со посебна автономија во утврдување на ЗНБП, бидејќи се поставени јасни рамки во поглед на егзекутивната сила на државите-членки.⁹¹ Праксата во врска со одредувањето на специјалниот претставник ја ограничува надлежноста на претседавачот. Со Договорот од Амстердам, предвидено е дека „Советот може ... да го одреди специјалниот претставник, кој ќе има мандат за некое специфично ... прашање“. Одредувањето на специјалниот претставник во областа на ЗНБП е позитивно решение, под услов да се почитуваат одредени правила: одбраното лице да биде функционер со големо политичко ниво, да има голем авторитет, да не се менува со секоја промена на претседателството, да поднесува извештаи до Советот што мора да покаже висок степен на солидарност во однос на неговата работа.⁹²

⁸⁹ Ваквата одговорност опфаќа повеќе активности, како: примена на заедничките акции, водење на дипломатските активности, како и иницијативи од факултативен карактер, кои иако не се од ексклузивен карактер имаа големо значење. Член J.5 од Договорот од Мастрихт, Член 18 од Договорот од Амстердам.

⁹⁰ Член J.5, точка 3. Тројката за првпат е утврдена за евро-арапскиот дијалог, што требаше да овозможи некои држави-членки што имаа непријателски став кон арапските држави да не учествуваат во тој политички дијалог. Во другиот случај овозможи нормално водење дијалог со Турција, по приклучувањето на Грција во Европската заедница во 1981 година.

⁹¹ Пример за тоа е воспоставувањето на европската администрација во Мостар. Со одлука од 16 мај 1994 година, предвидено е на претседавачот да му помага работна група што ќе има улога на консултативен орган, составена од претставници на државите-членки, додека одлуките поврзани со финансиските обврски останат во надлежност на Комисијата, согласно членот 274 од Договорот за ЕЗ од Амстердам. Council Decision 94/308/CFSP of 16 May 1994 adapting and extending the application of Council Decision 93/603/CFSP, concerning the joint action on support for the conveying the humanitarian aid in Bosnia and Herzegovina, OJ L 134, 30 May 1994.

⁹² Сепак, примерот со Кипар покажува дека формулата со специјалниот претставник нема задоволителни резултати, бидејќи не се почитувани одредени принципи. Претставникот на ЕУ е систематски менуван, секогаш при промена на претседателството: амбасадорот Ди Роберто беше претставник на Заедницата за време на претседавањето на Италија во 1996 година, амбасадорот Херслип за време на Ир-

Генералниот секретаријат на Советот е формиран врз основа на членот 151 од Договорот за основање на ЕЗ (член 207 од Договорот од Амстердам) со задача да му помага на Советот. ЕЕА го официјализира создавањето на Секретаријатот за политичка соработка, каде што е утврдено, „Секретаријатот, со седиште во Брисел, му помага на претседавачот во подготовка и спроведување на активностите од областа на европската политичка соработка, како и за административни прашања. Тој ја извршува својата функција под раководство на претседавачот“.⁹³ Со Договорот од Мастрихт, Секретаријатот за политичка соработка е преименуван во Генерален секретаријат на Советот, во согласност со условите што Советот на министри ги утврди во 1992 година. Тоа овозможи различни аспекти на надворешната политика да се разгледуваат во рамки на иста генерална дирекција, заедно со економските прашања.⁹⁴

Функцијата на Генералниот секретар на Советот, Високиот претставник за надворешна политика е утврдена со Договорот од Амстердам: „на претседавачот му помага Генералниот секретар на Советот кој има функција на Висок претставник за надворешна и безбедносна политика“.⁹⁵ Со Договорот е прецизирана неговата област на дејствување: „...му помага на Советот по прашања од областа на заедничката надворешна и безбедносна политика и, во случај на потреба, дејствува во име на Советот, како и водење на политичкиот дијалог со трети држави“.⁹⁶

Поради двојното ангажирање на Високиот претставник за ЗНБП, имено, неговото именување од страна на Европскиот совет и неговата одговорност пред Советот на министри, даваат посебна тежина на функцијата и очекувањата од неговата работа. Во тие рамки, Високиот претставник мора да има високо ниво на надлежности што ги утврдува Советот, што може да го доведе во конфликт со Комисијата и министрите на државите-членки, бидејќи е обврзан да работи врз основа на мандатот претходно утврден од Советот. Со ова се поставија неколку прашања околу тоа дали Високиот претставник може да претседава со Комитетот за политички прашања, дали може да биде генерален секретар на ЗЕУ, како и неговите над-

ското претседателство, додека сер Дејвид Хенеј за време на британското претседавање со Унијата, што неповолно се одрази на авторитетот и континуитетот на работата на специјалните претставници. Види: Ahmet Sözen, “The Role of the European Union as a Third Party in Resolution of External Conflicts: The Case of the Cyprus Problem”, *USA City Park: Annual Meeting of the International Association for Conflict Management (IACM)*, 8-12 June 2002, p. 24.

⁹³ Член 30, точка 10/г од ЕЕА.

⁹⁴ Врз таа основа, во рамки на Генералниот секретаријат на Советот, формирана е посебна Единица за Заедничката надворешна и безбедносна политика, која е поделена на четири дирекции, и тоа: за општи работи и планирање, две регионални дирекции и дирекција за мултилатерални прашања.

⁹⁵ Член 18, точка 3.

⁹⁶ Член 26.

лежности над целокупната администрација. Доколку овие функции беа прикачени на Високиот претставник, со сигурност ќе предизвикаа нарушување на надлежностите на Комисијата и националните администрации. Можноста, Високиот претставник да може да учествува, со или без право на глас, на состаноците на Комисијата што се посветени на прашања од областа на ЗНБП, да може да учествува во расправи и изготвување заклучоци, беше отфрлено со образложение дека процедурите што се применуваат во првиот столб можат да бидат нарушени со методот на работа што се применува во вториот столб.

Сепак, со Договорот од Амстердам е утврдено надлежностите на Генералниот секретар на Советот да се одвојат од секојдневните работи. Крајното решение е дека Високиот претставник го именува Советот, дејствува врз основа на мандатот што го утврдува Советот и има надлежности од општ карактер. Високиот претставник нема да учествува во дефинирањето на политиката на ЕУ, туку согласно Договорот „ќе му помага“ на Советот во подготовка, изработка и спроведување на политичките одлуки.⁹⁷ Предвидено е да води политички дијалог со трети држави „во случај на потреба“, кога „дејствува во име на Советот“ и „доколку тоа го побара претседавачот“, но не е предвидено да претседава со Комитетот за политички прашања и да ја соедини својата функција со функцијата на Генералниот секретар на ЗЕУ.⁹⁸

Единицата за политичко планирање и рано предупредување (Политичка единица) е утврдена со Договорот од Амстердам, со цел создавање на нова структура во областа на анализата и планирањето. Постоеното на таква структура претставуваше проблем, бидејќи требаше да се одреди нејзиното место во рамките на Советот или претседавачот и да се утврдат надлежностите што би се утврдиле меѓу Советот и Комисијата. Заради тоа, постоеше желба да се избегне можност оваа нова структура да се најде под контрола на политички структури, така што решението е најдено во воведување на посебна декларација во Договорот, чие усвојување беше предмет на дискусија во рамки на Советот.⁹⁹ Повеќето на создавањето на оваа единица, што требаше да биде повеќе од политички, отколку од административен карактер, гледаа со сомнеж, а некои сметаа дека треба да биде составена од претставници на државите-членки, што доведе до поларизирани ставови во врска со улогата на идниот Висок претставник.

⁹⁷ Член 151 од Договорот од Амстердам.

⁹⁸ Член J.16.

⁹⁹ Дискусијата доведе до два посебни текста што се разликуваат околу местото на единицата во рамки на органите на ЕУ. Првиот текст единица ја лоцираше како дополнителна административна структура во рамки на Генералната дирекција на Секретаријатот на Советот за надворешни односи, а вториот ваквата единица ја замисли како оперативна структура што би работела под раководство на Генералниот секретар/Високиот претставник за надворешна и безбедносна политика.

Комитетот на постојани претставници (Корепер) ги опфаќа претставниците на државите-членки што ги подготвуваат состаноците на Советот на министри, под услов да не се одржува состанок на Комитетот за политички прашања.¹⁰⁰ Станува збор за тело што ги прикрива тешкотиите што се јавуваат во институционална рамка, додека во областа на ЗНБП, има улога на филтер, што утврдува кои прашања ќе се пропуштат да бидат дискутирани на седниците на Советот. Во подготовката на некое прашање, Корепер проверува дали некое прашање или иницијатива во областа на ЗНБП е во согласност со другите политики на Унијата што се во врска со прашањето или иницијативата.

Комитетот за политички прашања ги опфаќа директорите за политички работи на министерствата за надворешни работи на државите-членки на ЕУ, со задача да дава помош на министрите за надворешни работи. Со Договорот од Мастрихт, местото и улогата на Комитетот за политички работи се во рамки на надлежностите што се утврдени во единствената институционална рамка.¹⁰¹ Комитетот своите состаноци ги одржува во Брисел, со исклучок на еден состанок што, по правило, се одржува во државата што претседава со Унијата.

Групата советници за политички прашања е формирана како неформална група, додека нејзиниот статус е официјализиран со одлука усвоена во јули 1994 година, кога е формално конституирана со надлежности да се занимава со проучување на правните, институционалните и финансиските прашања од областа на ЗНБП, познати како хоризонтални проблеми и да го координира дневниот ред со Корепер и Комитетот за политички прашања.¹⁰² Групата советници за политички прашања своите состаноци ги одржува пред состаноците на Корепер, што дава можност да го модификува мислењето на Комитетот за политички прашања пред неговото доставување до Корепер.

Работните групи водат потекло од времето на ЕПС, на кои се разгледуваат прашања од регионален или тематски карактер.¹⁰³ Тие немаат мандат да донесуваат одлуки, туку само да разгледуваат прашања од областа што ја покриваат и во таа рамка да вршат размена на мислења што би требало да водат кон заедничка иницијатива. Меѓутоа, поради ориента-

¹⁰⁰ Член 151 од Договорот за создавање на ЕЗ од Мастрихт.

¹⁰¹ Во членот J.8, точка 5 од Договорот од Мастрихт наведено е дека Комитетот за политички прашања ги следи меѓународните случувања од областа на ЗНБП и учествува во дефинирање на ставовите во давање на мислење до Советот.

¹⁰² Michael E. Smith, *What's Wrong with the CFSP? The Politics of Institutional Reform* во Pierre-Henri Laurent, Mark Maresceau (eds.), *The State of European Union*, Vol. 4, Boulder, Lynne Rienner, 1997, p. 14.

¹⁰³ Прво се конституирани четири работни групи, во 1974 година, со задача да разгледуваат прашања поврзани со ОБСЕ, Средниот Исток, медитеранскиот регион и Азија. Во 1993 година воспоставени се 24 работни групи. Види: Simon J. Nuttall, *European Political Co-operation*, Oxford, Clarendon, 1992, pp. 17-18.

цијата на Комитетот за политички работи да ја подготвува работата на Советот на министри и сè помалиот интерес за работните групи, со Договорот од Мастрихт решението е најдено во нивно интегрирање со исти или слични работни групи.¹⁰⁴

Европска комисија. Поради обезбедување на подобра артикулација меѓу комунитарната област и политичката сфера, Комисијата е целосно вклучена на сите нивоа на политичка соработка, што е експлицитно предвидено и со ЕЕА.¹⁰⁵ Комисијата учествува на сите состаноци што се одржуваат на ниво на министри, политички директори и работни групи и во остварување на заклучоците што произлегуваат од трети држави и од политичкиот дијалог.

Договорот од Мастрихт не донесе значајни промени во врска со учеството на Комисијата, утврдувајќи дека „полноправно учествува во прашањата што се однесуваат на заедничката надворешна и безбедносна политика“, додека делегациите на Комисијата што имаат статус на дипломатски мисии, учествуваат во процесот на договарање меѓу амбасадите на државите-членки.¹⁰⁶ Истовремено, предвидено е дека „состанок на Советот може да се свика на барање на држава-членка или Комисијата во врска со кое било прашање што се однесува на заедничката надворешна и безбедносна политика“, како и дека „држава-членка или Комисијата може да поднесе предлог до Советот“ за свикнување на состанок.¹⁰⁷ За разлика од првиот столб каде Комисијата има ексклузивно право на иницијатива, во рамки на вториот столб го дели ова право со државите-членки,¹⁰⁸ што е значаен придонес на Договорот од Мастрихт за подигнување на нивото на значење на Комисијата поради потребата од нејзино пошироко вклучување во спроведување на режимот на трговски санкции, утврдени во рамки на ЕПС.¹⁰⁹

Одредбите на Договорот за ЕУ не даваат позначајни овластувања на Комисијата за водење на надворешните акции во областа на ЗНБП. Меѓутоа, силата на Комисијата произлегува од ексклузивните надлежност-

¹⁰⁴ Фузионирани се работните групи за Латинска Америка, Азија, ад хок групите за мировниот процес на Средниот Исток, ОБСЕ, централна Европа, ад хок групата за Јужноафриканската Република, за Источна Европа и Централна Азија, ад хок група за поранешна СФРЈ, за југоисточна Европа и за Пактот за стабилност итн. Останатите групи не се интегрирани поради оценка дека за тоа нема потреба или поради непостоење на групи во рамки на комунитарните структури.

¹⁰⁵ Членот 30, точка 3, под б од ЕЕА.

¹⁰⁶ Член J. 6.

¹⁰⁷ Член J.8, точка 3.

¹⁰⁸ Ibid. Разликата во однос на нејзината положба во рамки на првиот столб е што има ексклузивно право на иницијатива, што е повеќе симболично, бидејќи Комисијата не е обврзана на Советот да му предлага усвојување на заеднички став, што го зазема „секогаш кога смета дека е неопходно“. Член J.2, точка 2.

¹⁰⁹ Член J.9.

ти, утврдени во Договорот за основање на ЕЗ, за областите на заедничката трговска политика, преговорите за меѓународните договори и склучувањето на договорите за соработка. Надворешните надлежности на Комисијата доаѓаат до израз при склучувањето на договорите за соработка со трети држави, ентитети или регионални организации, како и нејзиното присуство во значаен број организации, како ОЕЦД, Советот на Европа, ОН и други.

Комисијата располага со средства за разни видови активности, финансирање и логистичка поддршка, што ги користи автономно, без утврдување на заедничките мерки во рамки на надворешната и безбедносната политика. Прво, таа е извршен орган во буџетската област и, во тоа својство, управува со најголемиот дел на финансиски средства што Унијата ги предвидува за надворешните активности. Второ, може да управува со сите аспекти на некое прашање, од почетокот до крајот, додека можноста Советот да ги користи средствата на Комисијата се значително помали, иако постојат различни интереси кај државите-членки за поттикнување на активностите на Комисијата. Трето, Комисијата има големо дипломатско влијание, поради фактот дека при Заедницата/Унијата се акредитирани повеќе од 150 дипломатски мисии. Четврто, и конечно, средствата кои Комисијата ги има на располагање и овозможуваат да влијае на надворешните активности на ЕЗ/ЕУ. Во некои случаи, самостојно иницира и води акции што се од политички карактер, како што е наметнување на режимот на санкции или суспензија на програмата на соработка.¹¹⁰

Од наведените активности на Комисијата, постои ризик од разводнување на комунитарната политика и спојување на првиот столб со политики од областа на меѓувладината соработка. Меѓудругото, постои и конфузија меѓу надлежностите и процедурите утврдени за комунитарната област, од една страна, и оние за областа на ЗНБП, од друга страна, поради можноста во рамките на ЗНБП да се пристапи кон користење на комунитарните средства од Договорот од Мастрихт.

Европски парламент. Парламентот не е доволно вклучен во процесот на донесување одлуки во областа на ЗНБП, што предизвикува бројни тешкотии и проблеми во односите со Советот. Заради тоа, Европскиот парламент ја користи позицијата што ја има во областа на буџетската контрола.

Со Договорите од Мастрихт и Амстердам е утврдено дека „Претседавачот го консултира Европскиот парламент за најважните прашања и основните определби на Заедничката надворешна и безбедносна политика и се грижи ставовите на Европскиот парламент да бидат разгледувани со големо внимание. Претседавачот и Комисијата редовно го известуваат Европскиот парламент за развојот на надворешната и безбедносната политика на Унијата. Европскиот парламент може да поставува прашања или

¹¹⁰ На пример, Комисијата во мај 1995 година донесе одлука за прекин на програмата за помош на Руанда, одлука што Советот подоцна ја потврди.

да упати препораки до Советот. Европскиот парламент расправа секоја година за остварениот напредок во спроведување на заедничката надворешна и безбедносна политика¹¹¹. Суштинска обврска е претседавачот на Унијата да го информира Европскиот парламент за чекорите во областа на ЗНБП и еднаш во текот на едно полугодие да биде присутен на состаноците со Парламентот.

Препораките на Европскиот парламент не влијаат на работата на Советот, иако усвојува голем број резолуции по различни прашања од областа на надворешната политика. Значајно е да се спомене дека Советот не води никаква дискусија за резолуциите на Европскиот парламент, а слична е состојбата и со извештаите што се однесуваат на ЗНБП. Ова се должи на фактот што Европскиот парламент нема институционален капацитет значајно да влијае на тековите на надворешната политика на Унијата. Секоја година, Парламентот усвојува документ за остварениот напредок, што содржи критички пристап за неефикасноста на ЗНБП, укажувајќи на демократскиот дефицит и на недоволно учество на Парламентот во оваа област.

5. Недостатоци на Заедничката надворешна и безбедносна политика

Проблем на способности и очекувања. И покрај ваквата институционална интеграција, историјата на дејствување на ЕУ во областа на ЗНБП не е целосно конзистентна. На пример, кога ЕЗ се обиде преку ЕПС да преговара за постигнување на политичка и економска спогодба со САД, несоодветноста на ЕПС беше очигледна. Прво, ЕПС не беше доволно флексибилна за да овозможи САД да учествуваат во преговорите за иднината на западноевропската безбедност што се одвиваа во рамките на ЕЗ. Проблемот на ЕПС е во тоа што имаше тенденција да го олесни процесот на донесување на одлуките. Второ, во врска со ова прашање, ЕПС ја спречуваше Заедницата со своите партнери да преговара со единствен став. По неколкуте посети на САД од страна на разни министри за надворешни работи, Хенри Кисинџер ја направи својата, сега веќе легендарна, забелешка: „Кој зборува во името на Европа?“

Само за неколку месеци по имплементацијата на Договорот од Мастрихт, Советот договори усвојување низа на заеднички акции. Но, тоа не беше толку резултат на новиот институционален капацитет, колку на консензуалниот карактер за прашањата што претставуваа грижа. Една од акциите се однесуваше на ЈАР, каде што беше можна заедничка акција поради обединетоста на државите-членки во својата поддршка на демократијата, додека претходно беа поделени околу тоа како најдобро да се сруши апартхејдот. Повеќето преостанати заеднички акции се однесуваа на „меки“ прашања на надворешната политика, како што е поддршката на ми-

¹¹¹ Член J.7.

ровниот процес на Блискиот Исток или хуманитарната помош во некои региони на Африка.

Меѓутоа, кога станува збор за „тврдите“ прашања, ЕУ беше неспособна да дејствува на одлучен и јасен начин. На пример, во случајот на поранешна Југославија, додека државите-членки беа согласни околу праќањето на хуманитарна помош, истовремено беа поделени околу признавањето на сувереноста на Хрватска, блокадата околу доставувањето оружје и дали да реагираат на очигледните докази на етничко чистење. Дел од проблемот претставуваше тоа што ЗНБП можеше да се користи за да се спречи некоја држава-членка да употреби воена сила доколку се крши некоја заедничка политика на ЕУ, но не можеше да се користи за договор за заедничка воена стратегија и управување со употреба на сила. Со тоа, ЕУ се најде во непријатна позиција, бидејќи најпрвин беше соопштено САД да се држат подалеку од „дворот“ на Европа, за подоцна да бидат повикани за да ги натераат страните на преговори. Меѓутоа, ЕУ беше клучниот учесник во обезбедувањето на мирното отцепување на Словенија и значително придонесе за конечниот изглед на мировната спогодба.

Основен проблем за ЕУ во областа на ЗНБП е она што Кристофер Хил го нарекува „јаз помеѓу способностите и очекувањата“.¹¹² Од една страна, јавноста и партнерите на ЕУ бараат да заземе поактивна улога во светските случувања – во улога на смирување на регионалните конфликти, интервенции и посредување во глобалните конфликти, олеснување на соработката и заеднички надзор над светската економија. Во многу од овие прашања, ЕУ се смета за „универзален лек“. Од друга страна, ЕУ нема институционални ресурси, ниту политички легитимитет за преземање на овие улоги. Реформите што се содржани во Договорите од Маастрихт и Амстердам можеби ги намалија институционалните ограничувања на способноста за заедничко дејствување, но различните историски и политички интереси на државите-членки го спречуваат дефинирањето на заедничкиот европски и безбедносен идентитет и ја поткопуваат секоја можност за реакција на единствена основа.

Меѓутоа, ЕУ не е осамена во јазот меѓу способностите и очекувањата. Управувањето и спроведувањето на надворешната политика денес е многу посложено. Без единствена глобална безбедносна структура или структура на рамнотежа на сили и со нови закани по глобалната безбедност, дефинирањето на целите на ЗНБП е посложено, со што резултатите од активностите се и помалку предвидливи.

Институционални проблеми. ЗНБП е сериозно разочарување, ако не неуспех, за повеќето практичари, набљудувачи, па и граѓаните на ЕУ.¹¹³

¹¹² Christopher Hill, “The Capability-Expectations Gap or Conceptualizing Europe’s International Role”, *Journal of Common Market Studies*, 31(3), 1993, pp. 305-328.

¹¹³ Reflection Group, Reflection Group’s Report for the 1996 IGC, European Community, Brussels, 5 December 1995.

Дејствувањата на ЗНБП беа повеќе едноставни отколку очекувани и повеќето од нив требаше случајно да бидат импровизирани откако повеќето од одредбите на ЗНБП беа двосмислени или неназначени во Договорот за ЕУ. Мнозинското гласање за ЗНБП не беше успешно преземено, па ја забави имплементацијата или финансирањето на заедничките акции. Комисијата беше напаѓана од некои кога го уживаше своето право на иницијатива во областа на ЗНБП и критикувана од други кога не се афирмира повеќе. Државите-членки одлучуваат до која мера Европскиот парламент треба да биде вклучен во областа на ЗНБП и во некои случаи го парализираа (Грција над Македонија) или заобиколуваа (Франција во Руанда) системот.

Зошто ЗНБП се покажа толку тешка за имплементација? Тешкотиите не се поради недостатокот на европски безбедносен интерес, туку поради недостатоците во институционалната рамка. Споредбено со другите политики на ЕЗ, ЗНБП ретко има пристап за теоретизирање. Иако бирократските политики се потребни за разбирање на институционалната рамка на ЗНБП, тие не се суштински. Прво, наместо вистинска политика, ЗНБП се гледа повеќе како процес, поради фактот дека надворешната политика на ЕУ е еволуирачки, променлив и недовршен дизајн што нема достигнато конечен статус. Второ, гледајќи наназад, иако измените ја означиле институционалната рамка на надворешната политика на ЕУ, суштински останува меѓувладина.

Бројни критики можат да бидат упатени кон ЗНБП по нејзиното воспоставување со Договорот од Мастрихт: сериозен недостаток на политичка волја; покомплексна меѓународна средина; очекувањата од ЗНБП беа ставени на високо ниво; нормалниот период на разработка; преокупација со внатрешни и надворешни прашања.¹¹⁴ Овие проблеми се комплицирани со различни култури, истории и надворешнополитички традиции на државите-членки. Сепак, постоеше висок степен на консензус меѓу државите-членки дека поголемиот дел од проблемот е поради институционалниот дизајн на системот. Споредбено со другите цели на Договорот за ЕУ, ЗНБП тешко може да биде сметана како енергичен механизам: има недостаток од јасно дефинирани цели, мерење на критериумите за нивно постигнување, временска рамка за институционални измени и централна бирократија со цврст мандат за своите операции.

Општо, одредбите за ЗНБП како да ја преземаат традицијата на ЕПС: промени засновани на навики и неформални норми. Како и да е, Договорот за ЕУ ефективно ја разгори дебатата меѓу меѓувладините и супранационалните визии на политичка соработка. Ваквата контроверза е резултат на новиот потенцијал за поголема вклученост на Комисијата, поголемата обврзувачка природа на ЗНБП споредено со ЕПС и намерното исклучување на тешките прашања (безбедноста и одбраната).

¹¹⁴ Ibid, paragraph 148.

Поспецифично, Комисијата и Парламентот не можат да бидат држени настрана, додека растот на Корепер, исто така, беше инициран по ратификација на Договорот за ЕУ. Сепак, договорот не специфицира во детали какви улоги треба да имаат овие институции во ЗНБП, бидејќи таквата соработка беше тешко прашање за некои држави-членки. Откако текстот на Делот 5 беше непрецизен по бројни прашања, државите стравуваа дека секои нови процедури ќе воспостават преседан за ЗНБП што може да ги ограничи нивните опции или да даде поголем степен на овластување на Комисијата. Резултатот доведе до поголема конфузија кога актерите се обидоа да го искористат системот на ЗНБП, каде што правилата на одлучување се одвоени од супранационалните процедури на Комисијата. Понатаму, со слабите и неутврдените одредби за ЗНБП, Договорот за ЕУ непотребно ја охрабри Комисијата за измена на нејзините административни структури и работни навики на начин што ги комплицира надворешните политички односи на ЕУ.

Бирократските структури како да имаат свој сопствен живот; тие ги следат своите сопствени интереси, со цел зголемување на нивната моќ во рамки на процесот на одлучување. Ова води кон постојан натпревар меѓу нив за моќ, престиж и позиција. Прашањето за кохерентност меѓу првиот и вториот столб е добра илустрација за проблемот, откако проблемот се појавува секогаш кога ЕУ посакува да користи различни политички инструменти. Иако Договорот од Амстердам ја нагласува потребата од кохерентност меѓу Советот и Комисијата во соочување со надворешните прашања, исто така, постои можност за несогласување меѓу институциите. Инструментите што се користат во областа на ЗНБП се најчесто дел од првиот столб, особено имајќи го предвид фактот дека ЕУ сè уште нема армија. Заради тоа, најчесто користи економски санкции како начин да се наведат третите страни да се придржуваат на волјата и интересите на Комисијата. Како и да е, со имплементација на Договорот од Мастрихт, Комисијата беше внимателна во остварувањето на правото на иницијатива, поради стравот дека ако биде премногу вклучена во процесот на одлучување во ЗНБП, нејзината агресивност може да предизвика контаминација на методите на првиот столб од страна на вториот, меѓувладин столб.

Откако ЗНБП е заснована на двојна структура – ЕПС и институциите на ЕЗ – анализите имаат потреба од чувствителност на меѓувладините и супранационалните теоретски перспективи. ЗНБП е далеку од супранационалност поради ограничената вклученост на Комисијата и Парламентот, формалното исклучување на Европскиот суд на правдата и способноста државите-членки да го блокираат квалификуваното мнозинско гласање во Советот. Владите сè уште доминираат со процесот на воспоставување на широки насоки за ЗНБП на ниво на Европскиот совет. Но, ЗНБП не е целосно меѓувладина: Комисијата игра важна улога во политичкиот процес, особено каде што заедничките акции на ЗНБП ги вклучуваат надлежностите на Заедницата.

Институциите на ЗНБП го иницираат и прашањето на конзистентност. Тешко е да се одржи чувство на континуитет меѓу претседателствата на ЕУ, кога се менуваат на секои шест месеци. Секоја држава-членка го презема Претседателството со своја сопствена агенда, што се разликува од претходното Претседателство. Промената е еден од клучните фактори во разбирање на тешкотиите во имплементацијата на ЗНБП. Дополнителен фактор важен за разбирање на тешкотиите во имплементацијата на ЗНБП е големината на државата што претседава со Унијата. Во зависност од големината, се користат различни ресурси. На пример, малите држави повеќе се потпираат на користење на делегациите на Комисијата, поради нивните помали дипломатски ресурси, за разлика од поголемите држави-членки. Понатаму, трети страни можат да не сакаат да соработуваат со претседателството кога е раководено од помала држава. Разни држави користат различни институционални ресурси.

Ваквите критики и коментари и понатаму ја потврдуваат тешкотијата во работата на ЗНБП преку зајакната кохерентност, ефективност и видливост во ЕУ со 27 држави-членки. Неуспешноста или проспектот за проширување поставија чувство на итност за институционалните реформи, но најамбициозните измени – ефективен механизам на усогласеност, вклучување на Европскиот суд на правдата и вистинска процедура на мнозинско одлучување – мораат да бидат присутни. Без тоа, ЗНБП, како и други политички области, ќе продолжи да биде под знамето на „флексибилност“.

Висока политика. Сите прашања не се подеднакво политички значајни и чувствителни за државите. ЗНБП е познато како прашање на висока политика, односно политичка област што ја афектира традиционалната кора на надлежности на нацијата-држава и поради тоа има импликации за сувереноста, безбедноста и идентитетот на националните држави. Како што ЕУ не е држава и нема единствена суверена територија за одбрана, тешко е да се развие хомогена надворешна политика меѓу државите-членки. Исто така, ова објаснува зошто интеграцијата има тенденција да се случува во економската сфера што е прашање на ниска политика, каде поделените интереси меѓу државите-членки се полесни за идентификување и каде што не постојат закани за постоењето на националните држави. Во исто време, ЕУ има бројни различни и некогаш конфликтни политички, економски, социјални и културни интереси.¹¹⁵ Како што ЗНБП е од централно значење за концептот на национален идентитет и безбедност, државите-членки на ЕУ имаат помала волја да се согласат со наднационалните об-

¹¹⁵ На пример, одредени држави-членки имаат традиционални или посебни односи со одредени делови на светот, што може да биде во конфронтација со надворешно-политичките цели на ЗНБП. Како резултат, надворешната политика продолжи да се извршува во главните градови отколку во Брисел што го компликува процесот на донесување одлуки. Види: Mark Vivis, *Common Foreign and Security Policy ...*, op. cit., pp. 236-237.

лици на донесување одлуки во таа област, отколку што е тоа случај со надворешните економски и трговски политики што се помалку чувствителни.

Заради тоа, развојот на ЗНБП е исполнет со конкуренција меѓу различните толкувања на националните држави како најдобро да ја заштитат својата безбедност. Државите и понатаму се суверени учесници во надворешнополитичките прашања, така што ЕУ, наместо да развива сопствен идентитет и способност на глобалната сцена, е само средство преку кое државите-членки ги остваруваат оние надворешни политики што се поклопуваат. Кога интересите на државите-членки се разликуваат, ЕУ станува онеспособена, а државите-членки ги следат своите интереси независно од неа. Во тој поглед, институционалниот изглед на ЗНБП е во голема мера неважен. Важна е политичката посветеност на државите-членки, што не може да се постигне со просто воведување постапки за донесување одлуки. Единствена надеж за ЕУ е дека поединечните безбедносни прашања ќе се поклопат и дека тоа ќе биде олеснето со натамошни спогодби околу ЗНБП. Но, од реална гледна точка, тоа е помалку веројатно, бидејќи безбедносните интереси немаат тенденција со време да се менуваат.

Има докази дека глобалните економски политики на ЕУ се одредени со безбедносниот идентитет на државите-членки во полето на ЗНБП. Државите-членки дозволуваат постоење на наднационални институции и заеднички политики во случај на надворешнотрговски прашања, бидејќи делат одредени заеднички економски интереси. Но, кога се работи за различни безбедносни интереси, се разликуваат и преференциите во врска со надворешнотрговската политика. Инструменталното унапредување на националните интереси може да оди заедно со воспоставувањето на наднационални начини на одлучување за прашања од областа на ЗНБП. Во случај на управување со кризни ситуации, државите-членки сакаа да пристапат кон квалификувано мнозинство, бидејќи во таа област има потреба побрзо да се дојде до одлука, отколку зачувување на националната сувереност. Поопшто, желбата да се зачува националниот суверенитет се разликува меѓу државите-членки и традиционално послабите држави често чувствуваат дека нивните национални интереси можат да се унапредат преку учество и доверување на овластувањата на европско ниво. Така, кога сè друго е константно, поголема е веројатноста дека владите на послабите држави ќе ги поддржат наднационалните институции на ЗНБП, отколку тоа да го направат владите на посилните држави. Некои од поголемите држави попрво би ги довериле прашањата од областа на ЗНБП на европско ниво, со што би издејствувале решение што на домашен план би било тешко за донесување. Тие повеќе се залагаат за наднационално одлучување за прашања од надворешната политика, отколку извршната власт во системите со еднопартиски влади (Велика Британија, Франција).

Понатаму, ЗНБП недостасува од водство. Некои држави-членки, како Франција и Британија, имаа долга историја во која се влијателни на светската сцена, па затоа се внимателни во губењето влијание во оваа об-

ласт. Парадоксално, тие се во најдобра позиција да го имаат водството во ЗНБП, што досега беше забавено од значителни дискрепанци во моќта меѓу државите-членки. Очигледниот контраст е меѓу Германија, Франција и Велика Британија, од една страна, и сите други држави-членки. Поддршката на Шпанија за процесот од Барселона за создавање на опширна политика на ЕУ кон Медитеранот по 1995 година и водството на Италија за време на кризата во Албанија во 1997 година беа импресивни, иако ниту една не можеше да тврди дека е првата што може да влезе во „големата тројка“.

Договорот од Амстердам избегна актуелно спојување на Унијата и ЗЕУ и сите одлуки со воена импликација ги направи предмет на стриктна едногласност. Како и да е, Договорот алудираше на „прогресивна“, наместо на „евентуална“ рамка на одбранбената политика на ЕУ. Исто така, на ЕУ и даде нова санкција за изведување на Петербуршките задачи, вклучувајќи хуманитарни и спасувачки задачи, како и воена интервенција во обид да се спречат кризите. Општоземено, ЗНБП остана ограничена на дипломатски гестови или економски акции. ЕУ и понатаму имаше недостаток од еден од предусловите за статус на голема сила: воена способност што ќе може да биде искористена во извршување на политичките цели. ЗНБП страдаше од фундаментални проблеми на идентитет, интереси и институции.¹¹⁶ Не беше легитимна од секој заеднички европски идентитет, поделен меѓу просечните Европејци, со тоа правејќи потешко за оние што ги донесуваат одлуките на ЗНБП да постигнат компромис со државите за европските интереси.

6. Заедничката надворешна и безбедносна политика во Уставот за Европската унија

6.1 *Измени предвидени со Уставот за Европската унија*

Во Декларацијата за иднината на Европската унија,¹¹⁷ една година по Договорот од Ница, четири прашања беа од особено значење:

- прво, разграничување на надлежностите меѓу ЕУ и државите-членки, особено во однос на начелото на супсидијарност,
- второ, статусот на Повелбата за основните права на ЕУ, односно дали ќе биде задолжителен или факултативен елемент,

¹¹⁶ John Peterson, Elisabeth Bomberg, *Decision – Making in...*, 2000, op. cit, pp. 240.

¹¹⁷ Laeken Declaration on the Future of the European Union, SN 273/01, 15 December 2001. Декларацијата од Лакен е резултат на Европската конвенција, што почна кон крајот на февруари 2002 година. По воспоставување на процедурите и целите, Конвенцијата се растури на неколку пофокусирани работни групи: работната група број 7 беше посветена на надворешното дејствување, додека работната група број 8 на одбраната. Види: Jean-Yves Haine (comp.), “From Laeken to Copenhagen: European Defence core documents”, *Chaillot Paper No. 57*, Paris, EU Institute of Security Studies, February 2003, pp. 226-264.

- трето, поедноставување на договорите без нивна содржинска измена, и
- четврто, улогата на националните парламенти во европската архитектура.¹¹⁸

Европскиот совет во декември 2001 година во Лакен формираше Конвент со единствена цел – изработка на Уставен договор. Текстот на Уставот беше завршен и претставен на јавноста во четири дела и вкупно 465 членови на 18 јули 2003 година. Од текстот на Уставот произлегуваа неколку измени. Прво, Унијата требаше да биде правно лице со меѓународно-правен субјективитет. Второ, се предвиде воведување на финансиски устав утврден во договорите, каде што Унијата целосно би се финансирала од сопствени средства. Кај постапката за буџетот, по интервенција на големите држави-членки, Советот и Парламентот би одлучувале заеднички. Трето, со текстот на Уставот беа утврдени исклучителните и поделените надлежности на ЕУ.

Најзначајни измени се однесуваа на институционалните реформи. Текстот на Уставот ја задржува постоечката институционална структура, внесувајќи и одредени измени: воведување на единствената изборна процедура што ќе се применува во сите држави-членки; можност Парламентот со дво-третинско мнозинство да изгласа недоверба на Комисијата, при што е должна да си поднесе оставка; проширување на кругот на прашања за кои Парламентот одлучува заедно со Советот; воведување Совет за надворешни работи, што врз основа на стратешките насоки на Европскиот совет ќе ги води и спроведува надворешните политики на ЕУ; наместо ротирачко решение на секои шест месеци, различно претседателство за различни формации на Советот во период од една година; воведување на правилото на квалификувано мнозинство, а консензусот само како исклучок; воведување министер за надворешни работи, именуван од Европскиот совет со квалификувано мнозинство гласови и согласност од претседателот на Комисијата; вбројување на Европскиот совет меѓу институциите; именување претседател на Европскиот совет со мандат од 2,5 години со право на повторен избор, кој со квалификувано мнозинство го избира Европскиот совет; воспоставување на тристепена судска организациска поставеност; воспоставување на Европски јавен обвинител.¹¹⁹ Сепак, неодлучноста и несогласноста меѓу државите-членки по однос на повеќе политички прашања, како што е откажувањето од националниот суверенитет и негово предавање на супранационални институции, доведоа до неуспех во ратификација-

¹¹⁸ Види: Milutin Janjević, *Spoljna Politika Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2007, str. 179.

¹¹⁹ Види: Treaty Establishing a Constitution for Europe, 2003/C169/01.

та, најпрвин во Франција на 29 мај 2005 година, а потоа и во Холандија на 1 јуни истата година.¹²⁰

Декларацијата од Лакен аргументира дека граѓаните на ЕУ „сакаат да ја видат Европа повеќе вклучена во надворешните прашања, безбедноста и одбраната, за да се справи со невралгичните точки во и околу Европа и во остатокот на светот“.¹²¹ Уште повеќе, меѓу основните предизвици со кои се соочува Унијата, беше споменато и како ЕУ да се развие во стабилен фактор и модел во новиот мултиполарен свет. Конечно, додека се прашуваше како да се подобри ефикасноста на одлучувањето и работата на институциите, текстот, меѓу другото, иницираше и други прашања: Како да се зголеми кохерентноста на европската надворешна политика? Како да се зајакне синергијата меѓу Високиот претставник и компетентниот комесар? Дали надворешното претставување на ЕУ треба натамошно да биде проширено на меѓународната сцена?¹²²

6.2 *Надворешните дејствувања на Унијата во Уставот*

Областа на ЗНБП, во поголема или помала мера, се менува согласно ревизиите на Договорите за ЕУ, како и политичкото расположение кај државите-членки за зголемување на соработката. Текстот на Уставот претставува одреден компромис меѓу некои држави-членки, кои беа против тоа Комисијата да добие пошироки овластувања во областа на ЗНБП и политичката волја на оние држави-членки со желба ЕУ да биде почитуван и моќен актер во меѓународните политички односи.

Главните одредби за надворешното дејствување на ЕУ во Уставот се групирани во делот 3, во рамки на насловот 5, така што и во овој текст ЗНБП немо да се смета за автентична надворешна политика во вистинска смисла, особено поради специфичниот процес на одлучување. Од таа причина, за да се добие појасна слика, насловот 5 посветен на областа на ЗНБП треба да се разгледува заедно со другите одредби што ги регулираат прашањата од институционален карактер, како што се правниот субјективитет на Унијата (член I-7), министерот за надворешни работи (член I-28), одредбите за спроведување на Заедничката надворешна и безбедносна политика (I-40) или хоризонталните одредби со кој се дефинираат принципите и целите на надворешното дејствување (член III-292), како и улогата на

¹²⁰ Постоеше висока излезеност на гласачите (70% во Франција и 63,3% во Холандија), високо ниво на интерес и информации во текот на дебата, но и висок процент на одбивање (55% во Франција, 61% во Холандија). Анализата покажа дека електоратот не реагираше само на непопуларните домашни политики или на домашната економска ситуација, туку и против начинот на кој францускиот и холандскиот политички естаблишмент ја воделе европската политика и нивната перцепција во јавноста.

¹²¹ Laeken Declaration on the Future of the European Union, p. 2.

¹²² Maartje Rutten, “From Nice to Laeken-European Defence: core documents”, *Chaillet Paper No. 51*, Paris, EU Institute for Security Studies, April 2002, pp. 112-119.

Европскиот совет во дефинирање на заедничките стратешки интереси и цели на ЕУ (член III-293).

Меѓувладината соработка, карактеристична за оваа област, и дава обележја на ЗНБП во однос на другите политики на Унијата во фактот дека надлежностите не можат да се сметаат како „ексклузивни“ или „деливи“ и не можат да се мешаат со надлежностите на Унијата во други области.¹²³ Се потенцира потребата од зачувување на меѓувладината соработка, односно дека „Заедничката надворешна и безбедносна политика ги покрива сите области на надворешната политика, како и сите прашања што се однесуваат на безбедноста на Унијата... утврдување на заедничката одбранбена политика што може да доведе до заедничка одбрана“.¹²⁴ Исто така, се предвидува „државите-членки активно и без резерва да ја поддржуваат Заедничката надворешна и безбедносна политика на Унијата во духот на искреност и меѓусебна солидарност и почитување на акциите на Унијата во оваа област. Тие ќе се воздржуваат од секоја акција што е спротивна на интересите на Унијата или што би можела да наштети на нејзината ефикасност“.¹²⁵ Освен тоа, „европска одлука што се однесува на оперативните акции на Унијата ги обврзува државите-членки во поглед на заемање ставови и водење на нивните акции“¹²⁶ и се прецизира дека „Советот усвојува европска одлука со која се утврдува ставот на Унијата во врска со некои специфични прашања од географски или тематски карактер. Државите-членки се залагаат за усогласување на своите национални политики со заедничките ставови на Унијата“.¹²⁷

6.3 Улогата на државите-членки

Текстот на Договорот за Устав во никој случај не ги супституира надворешните политики на државите-членки кои и понатаму остануваат да бидат главните носители во областа на ЗНБП и играат главна улога во утврдувањето и спроведувањето на надворешната политика на ЕУ во рамки на развојот на заемна политичка солидарност.¹²⁸ Последица на тоа е одредбата според која Европскиот совет ги идентификува стратешките интереси на Унијата и ги утврдува целите на ЗНБП, каде може да се согледа желбата на државите-членки да го зачуваат правото на одредување на општата политичка ориентација.¹²⁹

Согласно вака поставените одредби, сосема е нормално што државите-членки и понатаму пружаат отпор кон можноста од поголемо вклучување на политиките од првиот столб и поедноставување на процесот на од-

¹²³ Член 1-12, точка 4.

¹²⁴ Член 1-16, точка 1.

¹²⁵ Член 1-16, точка 2.

¹²⁶ Член 3-297, точка 1.

¹²⁷ Член 3-298.

¹²⁸ Член 1-40, точка 1.

¹²⁹ Член 1-40, точка 2.

лучување. Затоа, со Уставот и понатаму се предвидува дека „во областа на Заедничката надворешна и безбедносна политика Европскиот совет и Советот едногласно ги усвојуваат одлуките...“¹³⁰ На овие општи обврски е потребно да се додаде обврската за меѓународно известување: „државите-членки известуваат за секој национален став или активности што произлегуваат од водењето на заедничките акции, во рок што овозможува, во случај на потреба, да се извршат претходни консултации во Советот“.¹³¹ Кон тоа треба да се додаде: „во случај на потреба од итно дејствување поради развојот на некоја ситуација и кога не постои нова одлука, државите-членки преземаат итни мерки што се сметаат за неопходни ... Држава-членка што ќе донесе такви мерки веднаш го известува Советот“, како и „во случај на појава на тешкотии во спроведување на заеднички акции ... држава-членка бара заседавање на Советот, кој за тоа води расправа и бара соодветни решенија.“¹³²

Државите-членки, особено оние што се членки на Советот за безбедност на ОН, се повикани да ги координираат своите акции во рамки на меѓународните организации и на меѓународни конференции на кои учествуваат и да ги бранат ставовите и интересите во рамки на ЕУ, како и да ги информираат државите што на нив не учествуваат, со почитување на обврските што произлегуваат од Повелбата на ОН. Во пракса, тоа им дава можност да ги бранат своите ставови и различно да гласаат, без обврска да гласаат на основа на заземениот став во рамки на ЕУ. Со Уставот е предвидено „кога Унијата ќе утврди став по некое прашање од дневниот ред на Советот за безбедност на ОН, државите-членки ќе бараат министерот за надворешни работи на Унијата да биде повикан и да го изнесе својот став“.¹³³

6.4 Надлежности на институциите

За разлика од Советот на министри и Европскиот совет, улогата на останатите европски институции, Парламентот, Судот на правдата и Комисијата, и понатаму останува скромна. Иако, се очекуваше зајакнување на улогата на Европскиот парламент во областа на надворешната политика, сепак дискусијата околу неговото вклучување во областа на ЗНБП е водена на воопштен начин со став дека надворешната политика не може да зависи од парламентарната институција поради потребата од дискретно и итно дејствување. Од друга страна, задржана е обврската Европскиот парламент редовно да се консултира за принципиелните прашања и утврдувањето на основните правци на ЗНБП, како и редовно да се известува за

¹³⁰ Член 1-40, точка 6.

¹³¹ Член 3-297, точка 3.

¹³² Член 3-297, точки 4 и 5.

¹³³ Член 3-305, точка 1 и 2.

нејзиниот развој.¹³⁴ Тој може да поставува прашања или да упатува препораки до Советот и министерот за надворешни работи на Унијата.¹³⁵

Во согласност со Уставот, Министерот за надворешни работи на Унијата го консултира Европскиот парламент и се грижи ставовите на Европскиот парламент да бидат разгледани со особено внимание.¹³⁶ Предвидено е Европскиот парламент двапати во годината, за разлика од претходните договори кога така беше само еднаш, да го разгледува напредокот во спроведување на ЗНБП. Во изминатиот период, Парламентот не беше повикуван да даде мислења во врска со спогодбите од областа на ЗНБП, имајќи предвид дека дел од неговите надлежности се однесуваат и на склучувањето на меѓународни договори. Ваквата состојба не е изменета со текстот на Уставот, со што е испуштена можноста за позначителна институционална реформа со која би се зголемила улогата на Парламентот, особено контролата на склучените меѓународни договори од областа на ЗНБП и надворешната трговија. Во сегашните договори за ЕУ не се споменува улогата на Европскиот парламент во однос на оние договори што опфаќаат ЗНБП и некои аспекти на надворешните односи. Текстот на Уставот во овој дел е појасен и попрецизен: сите договори, освен оние што исклучиво се однесуваат на ЗНБП, се склучуваат со согласност на и по консултации со Европскиот парламент.¹³⁷

Улогата на Судот на правдата во областа на ЗНБП со текстот на Уставот не е зголемена, иако постоеја мислења дека Судот треба да има надлежност да пресудува по одредени одлуки, според принципите на правната држава. Сепак, ваквите мислења не беа прифатени, така што Европскиот суд не доби надлежности во областа на ЗНБП, но признаена е една надлежност од општ карактер, а тоа е да врши контрола на ЗНБП да не ги повреди надлежностите што се предвидени за Унијата.¹³⁸ Во согласност со ова, Судот на правдата може да ја контролира легалноста на одлуките на Советот за воведување на рестриктивни мерки кон трети држави.¹³⁹

Со текстот на Уставот, одредбите за предлагање, спроведување и давање иницијативи во областа на ЗНБП од страна на Комисијата се редуцирани, така што секоја држава-членка, министерот за надворешни работи на Унијата, министрите за надворешни работи на државите-членки што имаат поддршка од Комисијата можат да свикаат седница на Советот за секое прашање од областа на ЗНБП и да дадат предлози или иницијативи.¹⁴⁰ Од друга страна, перспективите за соединување на функциите на Високиот претставник за ЗНБП и Комесарот за надворешни работи, на пред-

¹³⁴ Член 1-40, точка 8, член 1-41, точка 8.

¹³⁵ Член 3-304, точка 2.

¹³⁶ Член 3-304, точка 1.

¹³⁷ Член 3-325.

¹³⁸ Член 3-376.

¹³⁹ Член 3-322.

¹⁴⁰ Член 3-299.

лог на Комисијата, доведеа до ново формулирање на одредбите на ЗНБП и нивно насочување кон создавање министер за надворешни работи на Унијата. Во врска со ова, се поставува прашањето во која мера оваа новина ќе влијае Комисијата да стане центар на политичка гравитација и кохерентност на различните акции, односно на суштински начин да ја менува тежината и важноста на секоја институција во областа на ЗНБП и во тие рамки да ги неутрализира ефектите на меѓувладината соработка.

Конечната верзија на Уставот, освен воспоставувањето на функцијата министер за надворешни работи на Унијата, го предвиде и формирањето на нова служба за надворешно дејствување на Унијата. Сето тоа, само ги зголеми критиките за сметка на широките надлежности на државите-членки за утврдување и спроведување на ЗНБП, оценувајќи дека тоа води кон бриселизација и сè поголема зависност од страна на Брисел

6.5 Министер за надворешни работи

Воведувањето на функцијата министер за надворешни работи на Унијата¹⁴¹ е во согласност со напорите потребни за поголемо ниво на поврзаност меѓу надворешната политика и надворешните односи на ЕУ што се во надлежност на Комисијата. Во прашање е значајна иницијатива во областа на ЗНБП и претставува пример за успешен компромис меѓу (1) посилна комунитаризација на надворешните работи што би требало да се оствари со соединување на функциите на Високиот претставник и Комесарот за надворешни работи и ќе биде зајакнато со усвојување одлуки со квалификувано мнозинство и (2) подигнување на нивото на односот меѓу Високиот претставник и Комисијата, зајакнување на неговата улога околу надворешното претставување на Унијата и да му се довери правото за поднесување иницијативи и претседавање со Советот за надворешни работи.

Според текстот на Уставот, министерот за надворешни работи го избира Европскиот совет со квалификувано мнозинство во договор со Комисијата, кој истовремено ќе биде и еден од потпретседателите на Комисијата.¹⁴² Како член на колективен орган, ќе подлегне на изгласување доверба и ќе треба да поднесе оставка на функцијата во рамки на Комисијата, доколку биде изгласана недоверба на целата Комисија од страна на Европскиот парламент.¹⁴³ Од друга страна, министерот е должен да поднесе оставка кога тоа од него ќе го побара претседателот на Европската комисија, додека неговата функција престанува кога за тоа ќе донесе одлука Европскиот совет во договор со претседателот на Комисијата.¹⁴⁴

Надлежностите на министерот за надворешни работи се: да претседава со Советот за надворешни работи, што би значело и крај на шестме-

¹⁴¹ Член 1-27.

¹⁴² Член 1-28, точка 1 и 4.

¹⁴³ Член 1-27, точка 2.

¹⁴⁴ Член 1-28, точка 1.

сечното ротирачко претседавање со Унијата,¹⁴⁵ да ја води и спроведува ЗНБП,¹⁴⁶ да дава предлози за утврдување¹⁴⁷ и спроведување на ЗНБП,¹⁴⁸ да се грижи за кохерентноста на активностите на Унијата¹⁴⁹ и да го користи правото за иницирање иницијативи. Во тие рамки, министерот за надворешни работи е одговорен за акциите на ЕУ што се однесуваат на областа на надворешните односи и координација на други аспекти на односите на Унијата и должен е да се придржува кон процедурите за работа на Комисијата, водејќи сметка и за другите функции и одговорности.¹⁵⁰

Создавањето на Европската служба за надворешно дејствување е резултат на потребите за постоење на служба што ќе биде способна за согледување и дејствување во областа на надворешните односи, како и соработка со дипломатските мисии на државите-членки и делегациите на Унијата. Предвидено е во вршењето на своите функции „министерот да се потпира на Европската служба за надворешно дејствување ... составена од службеници на Генералниот секретаријат на Советот и Комисијата, како и персонал од националните дипломатски служби. Организацијата и функционирањето на Службата се утврдува со одлука на Европскиот совет на предлог на министерот, а по консултациите со Европскиот парламент и одобрение од Комисијата“.¹⁵¹

Воспоставувањето на функцијата министер за надворешни работи има некои недоречености што се однесуваат на односите со Комисијата, како колективен орган, и претседателите на Европскиот совет и Комисијата. Зголемувањето на власта и надлежностите на министерот за разлика од Високиот претставник за ЗНБП, како и можноста да има полесен пристап до средствата на ЕЗ, ќе доведе до развивање на дополнителни облици на контрола од државите-членки. За време на подготовка на текстот на Уста-

¹⁴⁵ Ова предвидува раздвојување на надлежностите на Советот за надворешни односи од надлежностите на Советот за општи работи. Член 1-24, точка 2, и член 1-26, точка 6.

¹⁴⁶ Член 1-28, точка 2.

¹⁴⁷ Член 3-293, точка 2: „Министерот за надворешни работи на Унијата ... и Комисијата ... можат да поднесат заеднички предлози до Советот“.

¹⁴⁸ Член 3-240, точка 4.

¹⁴⁹ Член 1-28, точка 4.

¹⁵⁰ Ibid. Тоа подразбира преземање на некои работи од надлежноста на Генералниот директорат за трговија и Генералниот директорат за развој, што ќе има за последица редуцирање на некои надлежности на комесарот задолжен за надворешните односи на Унијата.

¹⁵¹ Во 2005 година беше предложено Европска служба за надворешно дејствување да биде формирана како посебен ентитет што ќе биде јасно одвоен од Комисијата и Советот. Ваквата одлука е донесена на основа на процените дека не е реално да се очекува дипломатите на државите-членки да прифатат да бидат под ингеренција на Комисијата, од една страна, како и да ги чуваат тесните врски со државите-членки, од друга страна. Види: Milutin Janjević, *Spoljna Politika Evropske unije...*, op. cit., str. 189.

вот беа истакнати стравувања дека реформите можат негативно да се одразат на работата на Комисијата, како и околу поделбата на надлежностите околу меѓународното претставување на Унијата. Така, наведено е дека, „министерот за надворешни работи ја претставува Унијата кога се работи за прашања од областа на ЗНБП. Тој во име на Унијата ги води политичките разговори и ги изнесува ставовите на Унијата во меѓународните организации и на меѓународни конференции.¹⁵² На друга страна, предвидено е „претседателот на Европскиот совет да обезбедува, на свое ниво и во тоа својство, претставување на Унијата на надворешен план ... без повреда на надлежностите на министерот за надворешни работи на Унијата“.¹⁵³

Во суштина, со Уставот е утврдена врската меѓу двете акции, но не е ставен крај на спротивставеностите помеѓу Советот и Комисијата, што би можел да се продлабочи со одржување на двојно надворешно претставување. Комисијата обезбедува надворешно претставување на Унијата, со исклучок на прашањата од областа на ЗНБП за кои ќе биде задолжен министерот за надворешни работи. Постои одреден ризик министерот да фаворизира надворешна политика од меѓувладин карактер, на сметка на другите политики од областа на надворешните односи на Унијата. Во принцип, европската служба за надворешно дејствување мора да придонесе за подобрување на координацијата и кохерентноста на иницијативите што се преземаат во областа на надворешните односи, како на хоризонтално (во рамки на европските институции), така и на вертикално ниво (меѓу европските институции и државите-членки), благодарение на застапеноста на националните претставници во оваа служба.¹⁵⁴ Во делот на ЗНБП беше воспоставена и ограничена мерка на квалификувано мнозинско гласање секогаш кога одлуките се усвојуваат на основа на предлози ставени од министерот на директно барање од Европскиот совет, иако не за прашања што имаат воени или одбранбени импликации.¹⁵⁵ Клучно за обликување на улогата на министерот ќе биде начинот на кој тој ќе ги извршува двете должности: постојат огромни потенцијални предности, но постои и парадоксален ризик да се биде сметан како Комесар од страна на Советот или како фигура на Советот за остатокот од Комисијата. Конечно, начинот на кој Службата за надворешно дејствување ќе биде воспоставена може да го

¹⁵² Член 3-296, точка 2.

¹⁵³ Член 1-22, точка 2.

¹⁵⁴ Види: Milutin Janjević, *Spoljna Politika Evropske unije...*, op. cit., str. 190.

¹⁵⁵ „Двојното мнозинство“ е според следнава формула: 55% од државите-членки (кои сочинуваат најмалку 15 држави) и 65% од вкупната популација на ЕУ. За возврат, „блокирачко малцинство“ мора да вклучува најмалку четири држави-членки. Прагот за квалификувано мнозинство се крева кога Советот не гласа на предлог на Комисијата или на министерот за надворешни работи (72% и 65%).

навести балансот во корист на поефективна и покохерентна ЗНБП/ЕБОП.¹⁵⁶

6.6 Начин на гласање, конструктивно воздржување и потесна соработка

Прашањето за нивото на кохерентност и ефикасност доведе до различни стојалишта помеѓу одредени држави-членки. Од една страна, предлозите на Франција и Германија се однесуваат на воведувањето на квалификувано мнозинско гласање како правило и поблиска соработка, додека од друга страна, Велика Британија, Шведска и некои држави од Централна и Источна Европа посакуваат одржување на меѓувладиниот карактер, бидејќи признавањето на својството на правно лице на Унијата не може да доведе до комунитаризација на ЗНБП. Тоа укажува дека, во пракса, може да се зголеми бројот на прашањата во кои се задржани специфичните процедури на одлучување. Затоа, во текстот на Уставот има одредби што треба да ги неутрализираат ефектите на различните институционални решенија. Утврдено е Унијата да се „грижи да обезбеди кохерентност меѓу различните области на своето надворешно ангажирање и меѓу нив и другите политики. Во цел на нејзино остварување, Советот и Комисијата ја осигуруваат ваквата кохерентност и соработка со давање помош на министерот за надворешни работи на Унијата“,¹⁵⁷ како и „кохерентност меѓу различните политики и активности... водејќи сметка за целината на целите на Унијата и нивна усогласеност со утврдените надлежности“.¹⁵⁸

Едно од значајните прашања што треба да овозможат ефикасно функционирање на проширената Унија е воведувањето на квалификувано мнозинство во постапката за донесување одлуки од областа на ЗНБП, а правилото на едногласност само исклучок.¹⁵⁹ Воведена е дополнителна дерогација за усвојувањето предлози на министерот за надворешни работи: „Советот одлучува со квалификувано мнозинство ... кога донесува одлука со која се утврдува акција или став на Унијата на предлог подготвен од министерот на посебно барање на Европскиот совет и Европскиот совет го поднесува до Советот на сопствена иницијатива или како предлог на министерот“.¹⁶⁰

Меѓутоа, министерот за надворешни работи мора да бара постигнување консензус меѓу државите-членки, бидејќи секоја ситуација каде

¹⁵⁶ Види: Antonio Missiroli, *Mind the Steps: Constitutional Treaty and beyond* во Nicole Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy: The first five years (1999-2004)*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2004, p. 147.

¹⁵⁷ Член 3-292, точка 3.

¹⁵⁸ Член 3-115.

¹⁵⁹ Но, ова прашање повторно најде на отпор бидејќи, на практичен план, проблем може да претставува воведувањето на квалификувано мнозинство, во донесување одлуки околу прашања што би требало да ја отсликаат обединетоста на Унијата.

¹⁶⁰ Член 3-302, точка 2.

што се гласа со квалификувано мнозинство претходно има потреба од посетоње на консензус. „Ако членот на Советот изјави дека ... има намера да се спротивстави на донесување одлука пред таа да биде усвоена со квалификувано мнозинство, нема да се пристапи на гласање. Министерот бара, во блиска соработка со државите-членки, решение прифатливо за таа членка. Доколку не успее, Советот може да побара, со квалификувано мнозинска одлука, ова прашање да го разгледа Европскиот совет со цел едногласно донесување одлука“.¹⁶¹

Можноста од конструктивно воздржување, воведена во Договорот од Амстердам, претставува еден од клучните елементи што треба да ја ограничи можната парализа на ЗНБП. Оваа можност е содржана во текстот на Уставот, каде што е наведено: „Секој член на Советот што се воздржува од гласање може кон тоа да прикачи и официјална декларација. Во тој случај, тој не е обврзан да ја примени одлуката, но прифаќа дека таа ја обврзува Унијата ... државата-членка се воздржува од активност што би можела да биде во спротивност или би спречила акција на Унијата или би претставувала пречка за другите држави да го почитуваат таквиот став. Ако членовите на Советот, кои воздржувањето од гласање го образложуваат со посебна декларација, се најмалку третина од државите-членки што имаат најмалку третина од населението на Унијата, одлуката не е донесена“.¹⁶² Доколку широкиот начин на гласање со квалификувано мнозинство ги задоволува оние што проценуваат дека едногласноста е средство за блокирање на ЗНБП во некои области, се отвора прашањето за карактерот на оваа можност: дали таа претставува премин што на Европскиот совет му ја отвора можноста за полесно усвојување на едногласни одлуки и покрај тоа што може да донесе одлука со која се предвидува Советот да одлучува со квалификувано мнозинство.¹⁶³

Кога постојат повеќе чувствителни области во рамки на ЗНБП, механизмите на потесна соработка нудат различни можности за создавање група од држави-членки што сакаат и можат да остварат поблиска соработка во рамки на специфична група прашања. Ако се има предвид дека со текстот на Уставот е предвидено Советот да може едногласно да усвојува одлуки за поблиска соработка, наведено е дека „државите-членки што сакаат да воспостават поблиска соработка во областа на ЗНБП упатуваат ба-

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Член 3-300, точка 1.

¹⁶³ Член 3-300, точка 3. Постои можност така усвоената одлука да биде одбиена од национален парламент, бидејќи Европскиот совет е должен секоја иницијатива да ја достави до националните парламенти и во случај на противење на некои од нив, во рок од шест месеци од денот на доставување на оваа иницијатива, се смета дека одлуката не е усвоена. Доколку нема известување, Европскиот совет може да ја усвои наведената одлука со едногласност, по одобрување на Европскиот парламент, кој се изјаснува со мнозинство од вкупниот број на членови. Член 4-444, точка 3.

рање до Советот. Тој го проследува до министерот за надворешни работи ... кој дава мислење за усогласеноста на поблиската соработка со ЗНБП, како и Комисијата, што дава свое мислење, особено за поблиската соработка со другите политики на Унијата. Барањето се поднесува и до Европскиот парламент за информирање. Одобрение за спроведување на поблиската соработка дава Советот, со едногласно усвојување одлука¹⁶⁴. Тоа значи дека, во принцип, само една држава-членка може да спречи остварување иницијативи што ги иницираат другите држави-членки.¹⁶⁴

7. Заедничката надворешна и безбедносна политика во Договорот од Лисабон

Од 2005 година, европските лидери неколкупати се состанаа за работа на документ што ќе може да го спаси неуспехот по референдумите во Франција и Холандија.¹⁶⁵ По преговорите, меѓувладината конференција се одржа на 23 јуни 2007 година на Самитот во Лисабон, каде што беше презентиран документ на 145 страници (со дополнителни 132 страници, 12 протоколи и 51 декларација) со наслов „Нацрт-договор што го надополнува Договорот за Европската унија и Договорот со кој се воспоставува Европската заедница“. Договорот е потпишан на 13 декември 2007 година, при што стапи постапката за ратификација во државите-членки.¹⁶⁶

Договорот од Лисабон содржи многу од измените што Нацрт-уставниот договор се обиде да ги воведо: политичар избран да биде претседател на Европскиот совет за две и половина години, менувајќи го системот на претседателство на секои шест месеци; ново место што ги комбинира работите на постојната надворешна политика и на комесарот за внатрешни работи; воспоставување на нови правила за гласање за да се овозможи одлуките да се донесуваат со мнозинство, наместо со едногласност; редистрибуција на тежината на гласовите меѓу државите-членки во периодот од 2014 до 2017 година и намалување на бројот на пратеници од 785 на

¹⁶⁴ Член 3-419, точка 2. Сепак, може да се заклучи дека Уставот е флексибилен, во однос на Договорот од Ница, во поглед на условите за употреба на механизмот, во мера во која потесната соработка не мора повеќе да биде врзана за реализација на некој специфичен заеднички став или акција.

¹⁶⁵ До март 2007 година, беше усвоена декларација, нагласувајќи ја намерата за склучување договор до парламентарните избори во 2009 година. На 21 јуни 2007 година, Европскиот совет се состана во Брисел за да се усогласат ставовите околу склучување на договор што треба да го замени отфрлениот Уставен договор.

¹⁶⁶ Единствено Ирска, според своето внатрешно право, беше обврзана за одржување референдум по сите прашања што се однесуваат на Европската унија, што се покажа како клучно за одбивање на новиот договор. Со резултати од сите 43 изборни единици, Договорот од Лисабон е поразен со 53,4% наспрема 46,6%. Вкупно 752.451 граѓани гласаа во корист на договорот и 862.415 гласаа против. Види: Ireland rejects Lisbon Treaty, Friday, 13 June 2008, <http://www.rte.ie>.

750; помала Европска комисија отколку што се држави-членки од 2014 година; нови овластувања на Европската комисија, Европскиот парламент и Европскиот суд на правдата; отстранување на националните вета во бројни области.¹⁶⁷

Согласно Реформскиот договор, структурата на ЕУ на три столба ќе биде заменета. Надлежностите на ЕУ во двете најголеми легислативни области – Заедничката надворешна и безбедносна политика и Соработка во областа на правдата и внатрешните работи – истовремено ќе бидат зголемени. Што се однесува до надворешните работи и одбраната, националното вето ќе биде задржано, но други иновации од уставот, исто така, се задржани. Во реформскиот договор, политичките области на ЕУ се класификувани во една од следниве три области:

- Ексклузивна надлежност да создава директиви и надлежност за склучување на меѓународна спогодба со законски акт на Унијата;
- Поделена надлежност во однос на легислативата кога е поделена меѓу државите-членки и ЕУ;
- Поддржувачка надлежност за спроведување акции за поддршка, координација или дополнување на акциите на државите-членки.

Што се однесува до Заедничката надворешна и безбедносна политика, измените предвидени со Уставот на Европската унија се речиси идентични и во Договорот од Лисабон. Договорот од Лисабон предвидува позицијата на Високиот претставник да биде споена со Комесарот за надворешни односи, а договорот воведува значајна измена во насока на преименување на позицијата „Министер за надворешни работи“ во „Висок претставник на Унијата за надворешни прашања и безбедносна политика“, кој ќе биде и потпретседател на ЕК и поддржан од Европската служба за надворешно дејствување. Договорот, исто така, го потврдува описот на дејствување на Високиот претставник кој ќе ја спроведува ЗНП и ќе раководи со Советот за надворешни прашања. Како потпретседател на Комисијата, Европскиот парламент ја зголемува својата улога над Високиот претставник поради потребата од согласност за назначување или гласање недоверба на целата Комисија. Со очекува Високиот претставник да ја зајакне кохерентноста меѓу Комисијата и Советот. Како потпретседател на Комисијата, треба да ги штити интересите на Комисијата во Советот, но одредени прашања во однос на правото на Комисијата за целосно соучество се отстране-

¹⁶⁷ Оттука се поставува прашањето: зошто, ако содржи иста содржина, Договорот од Лисабон не е Уставен договор? Уставниот договор се обиде да ги замени сите претходни договори и да почне од почетокот, додека беше усогласено Реформскиот договор да ги надополни Договорот за ЕУ и Договорот со кој се воспоставува ЕЗ за да вклучи повеќе одредби од европскиот устав, но да не ги комбинира во еден документ. Спогодбата предложи отстранување на поголем дел од уставната терминологија и повеќе од симболите од стариот уставен текст – знамето, химната и мотото – иако тие ќе продолжат да постојат. Brussels European Council, Presidency Conclusions, 21-22 June 2007.

ти. Од друга страна, Комисијата е интегрален дел од концептот на Европската служба за надворешно дејствување.

Друга компликација во институционалните и персонални односи е направена со постојаниот претседател на Советот кој ќе раководи со Европскиот совет. Ќе биде интересно да се види како во пракса ќе се развиваат односите меѓу Високиот претставник и Претседателот за кохерентна поделба на трудот. Новиот претседател ќе го обезбедува Европскиот парламент со извештај по секое заседавање на Европскиот совет. Високиот претставник кој ќе раководи со Политичко-безбедносниот комитет (ПБК), ќе биде поредовен гостин на Европскиот парламент каде што „регуларно ќе го известува“ за основните аспекти и основните избори на ЗНБП и ЕБОП, информирајќи го за напредокот. Исто така, останува да се види како Високиот претставник и шефот на државата што го има ротирачкото претседателство (што завршува во областа на ЗНБП, но останува во други формации на Советот) ќе се појавуваат пред Европскиот парламент.

Договорот од Лисабон ја потврдува заложбата од Амстердам за прогресивно врамување на заедничката одбранбена политика на Унијата што може да доведе до заедничка одбрана кога за тоа ќе одлучи Советот, но го додаде ризикот за едногласно дејствување, па ќе може да биде дополнителен обид за одвраќање од употребата на забрзана соработка што се применува во сите области, вклучително и ЗНБП. Како и да е, нормата на едногласност и исклучувањето на легислативните акти во ЗНБП можат да индицираат дека едногласноста ќе остане правило. Ова се позначајните измени во областа на ЗНБП, согласно Договорот од Лисабон, што поради поврзаноста со областа на одбраната побитните измени се разгледани подолу во делот на развојот на ЗБОП со Договорот од Лисабон.

III. СОЗДАВАЊЕ И РАЗВОЈ НА ЕВРОПСКАТА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА

1. Развој на Европскиот безбедносен и одбранбен идентитет во рамките на НАТО

ЕУ во 90-тите години забележа значителен напредок во насока на натамошна европска интеграција – „продлабочување“ – во исто време кога почна и нејзиното мешање во судбината на државите од Централна и Источна Европа, вклучувајќи ја идејата за нивно приклучување во Унијата. Како што прогресот беше направен во економскиот и политичкиот елемент на интеграцијата, беше природно Унијата уште еднаш да се сврти кон развојот на ЗНБП. Од друга страна, НАТО се посвети на зајакнување на европскиот столб преку развојот на Европски безбедносен и одбранбен идентитет (ЕБОИ) што би одговорил на европските барања и би придонесол кон безбедноста на Алијансата. Со преземање на поголема одговорност за својата безбедност, државите-членки на ЕУ ќе помогнат во формирањето на посилна и постабилна трансатлантска врска што ќе ја зајакне Алијансата во целина.¹⁶⁸

Членките на НАТО и ЗЕУ почнаа разговори за одредување што, во пракса, би значело и какви треба да бидат односите на ЕБОИ со НАТО. Од една страна, државите на ЗЕУ бараа капацитет за преземање на воени акции ако и кога НАТО не се стреми да дејствува, додека од друга страна, САД и другите сојузници беа загрижени дека малку од европските држави можат да обезбедат ресурси потребни за осамостојување на ЗЕУ. Сепак, не постоеја доволно ресурси за да се креираат две воени сили и постоеја грижи дека промовирањето на ЗЕУ како независна од НАТО може да го ослабне подоцнежниот капацитет за дејствување.

Оттука, произлегоа и преговорите: НАТО ќе помогне во создавање на ЕБОИ, но не како целосно независен ентитет, што од НАТО би ги преземал ресурсите и капацитетот за да биде политички и воено ефективна, туку во рамките на НАТО, извлекувајќи се од способностите како „посебна, но не одвоена“ од Алијансата. Ова имплицираше дека дел од структурата на НАТО ќе биде достапна за употреба од ЗЕУ, со тоа станувајќи Европски столб што е дел од Алијансата, наместо да биде одвоен дел. Развојот на ЕБОИ е интегрален дел од адаптацијата на политичките и воените структури на НАТО. Тој е важен елемент во развојот на ЕУ. Двата процеса

¹⁶⁸ NATO, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Final Communique, M-NAC-2(93)70, Brussels, December 2, 1993, paragraph 2: „Министрите за надворешни работи ја реafirмираа нивната целосна поддршка за Европскиот безбедносен и одбранбен идентитет и за натамошен развој на блиска соработка меѓу НАТО и ЗЕУ на основа на транспарентност и комплементарност. Тие веруваат дека ова ќе придонесе за зајакнување на Европскиот столб и ... ќе резултира со зајакнување и подеднакво атлантско партнерство“.

се одвиваат врз основа на Договорите на ЕУ од Мастрихт и Амстердам, соодветните декларации на ЗЕУ и ЕУ, како и одлуките на НАТО на министерските состаноци.

2. Спогодбите од Берлин и Брисел 1996 година

Голем поттик за завршување на преговорите дојде од две иницијативи за време на состанокот на министрите за надворешни работи и одбрана на државите-членки на НАТО во Берлин и Брисел во јуни 1996 година,¹⁶⁹ првата преземена од САД,¹⁷⁰ а втората од Франција, како поддршка за креирање на ефективни НАТО-ЗЕУ односи. Преговорите што завршија во Берлин и Брисел во јуни 1996 година имаа неколку клучни елементи, од кои следниве се најважни:¹⁷¹

- Може да има операции раководени од ЗЕУ, вклучително и „планирање и примена на командни елементи и сили“.
- НАТО ќе ги идентификува „видовите на посебни, но не одвоени способности и средства за поддршка ... на командата, командните елементи и структури ... што ќе бидат достапни, подложни на одлука од Северноатлантскиот совет“.¹⁷²
- Мултинационалните европски командни аранжмани во рамките на НАТО ќе бидат изградени за операции под водство на ЗЕУ. НАТО се согласи дека Заменик-врховниот командант за Европа може да биде употребен од ЗЕУ како стратешки командант во случај на воена операција на ЗЕУ.
- ЕБОИ може да има корист од силите на НАТО, механизам што ќе обезбеди ЗЕУ да биде ефективна без да има потреба да се дуплираат воените команди.

¹⁶⁹ Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Final Communique, Berlin, NATO Press Communique M-NAC-1(96)63, June 3, 1996; Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session, Final Communique, Brussels, NATO Press Communique M-NAC(DM)-2(96)89, June 13, 1996.

¹⁷⁰ САД го благословија „изразувањето на Заедничката европска надворешна и безбедносна политика и одбранбена улога“. Види: Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Rome Declaration on Peace and Cooperation, Rome, Press Communique S-1(91)86, November 8, 1991, paragraphs 6–8. Види: Ministerial Meeting of the North Atlantic Council/North Atlantic Cooperation Council, Declaration of the Heads of State and Government, NATO Headquarters, Brussels, Press Communique M-1(94)3, January 10–11, 1994.

¹⁷¹ Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, June 3, 1996, paragraph 7.

¹⁷² Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers' Session, Final Communique, NATO Press Release M-NAC-D-1(97)71, June 12, 1997, paragraph 7; Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Final Communique, Brussels, Press Release M-NAC-D-1(98)71, June 11, 1998, paragraph 14.

- Европските членки на НАТО можат да земат учество во операциите на ЗЕУ.¹⁷³

Постоеше согласност дека НАТО ќе остане „суштински форум“ за безбедносни консултации и водење на „заедничките безбедносни цели“; дека сојузниците се подготвени „да ги водат заедничките безбедносни цели преку Алијансата каде и да е можно“; и оти ќе има „целосна транспарентност меѓу НАТО и ЗЕУ во управувањето со кризите“. На овој начин се признава имплицитната примарност на НАТО. Дел од пазарењето беше и дека НАТО ќе го има првиот повик на силите именувани за другите европски мултинационални сили.¹⁷⁴

Особено важна беше дополнителната точка прикачена на состанокот на министрите за одбрана на НАТО во Брисел во јуни 1996 година, по тешките преговори меѓу Франција и САД: Треба да постои „единствена мултинационална командна структура, почитувајќи го принципот на единство на командата“. Овие клучни зборови ја претставуваа спогодбата дека, без оглед дали средствата на НАТО се достапни за ЗЕУ, треба да биде направено на начин на кој капацитетот на НАТО за дејствување нема да биде намален, ниту ќе постојат „две НАТО“ – една за имплементирање на барањата наведени во членот 5 од Договорот од Вашингтон и еден за таканаречениот нечлен 5 операции, како што се одржување и воспоставување мир. Впрочем, ако ЕБОИ е „одвоена“ од НАТО, капацитетот на НАТО за ефективно дејствување нема да биде – барем теоретски – намален во која било материјална смисла.

Спогодбите од Берлин и Брисел од јуни 1996 година ја создадоа можноста ЗЕУ, за првпат, да може да стане воено-ефективна организација, способна да одговори на дел од ограничениот опсег на Петербуршките задачи. Помалку забележливо во тоа време беше и клучната импликација зад клучните одредби за „посебни, но не одвоени (НАТО) средства и способности“ да бидат достапни за употреба од ЗЕУ. Секако, НАТО, како инсти-

¹⁷³ Meeting of the North Atlantic Council, June 13, 1996, op. cit., paragraph 11.

¹⁷⁴ Станува збор за Eurocorps, Eurofor и Euromarfor. Види: Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, NATO Headquarters, Brussels, Press Communique M-NAC-2(92)106, December 17, 1992, paragraph 12; Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, NATO Headquarters, Brussels, Press Communique M-NAC-2(95)118, December 5, 1995, paragraph 9: Ги поздравуваме перспективите на сите овие мултинационални способности достапни за НАТО и ЗЕУ... Види и: Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session, Brussels, Press Communique M-NAC(DM)-3(96)172, December 18, 1996, paragraph 22. На 30 ноември 1992 година, Франција и Германија навестија дека Eurocorps може да биде ставено под команда на НАТО, во случај на напад на Алијансата или со одлука на владите на НАТО да испратат мировни сили надвор од територијата на Алијансата. На 21 јануари 1993 година беше потпишана официјална спогодба за условите на соработка меѓу НАТО и Eurocorps, со тоа отстранувајќи ги стравувањата дека Eurocorps може да го поткопа НАТО.

туција, „поседува“ многу малку во поглед на воени способности и средства, но мора да се потпира на она што индивидуалните сојузници се подготвени да го заложат за употреба. Како дел од преговорите, САД се согласија дека дел од нејзините сили можат да бидат на располагање на ЗЕУ и да служат под нивна команда. Ова дури можеше да вклучи и околности каде што САД одбираа да не бидат целосно вклучени, спротивно на можностите кога САД земаа учество и во кои НАТО поради тоа е целосно подготвен и дејствува согласно своите обичаи и пракса.

Од гледна точка на САД, некои точки на преговорите иницираа прашања. На пример, Договорите за ЗЕУ и НАТО содржат обврски за сојузниците да дојдат при помош во случај на надворешна агресија.¹⁷⁵ САД беа загрижени дека европска држава што не е членка на НАТО може да се приклучи на ЗЕУ, поради членството во ЕУ или по добиена покана. Ако ваква држава е предмет на агресија, другите држави на ЗЕУ треба да дојдат на помош, што би значело изложување на НАТО во ризик. САД усвоија формална позиција дека секоја членка на ЗЕУ треба да биде членка на НАТО, имајќи предвид дека ЕУ, како и НАТО, беше во процес на проширување со држави од Централна и Источна Европа.¹⁷⁶

Во теорија, ова беше сериозно прашање за САД и НАТО. Во пракса, имаше помала сила, откако се увиде дека нема ризик некоја држава на ЗЕУ да биде жртва на надворешна агресија. Доколку се случеше тоа, веројатно ќе беше под околности каде што НАТО (вклучително и САД) ќе биде подготвен да ја брани нападнатата држава, без оглед дали има или нема договорни заложби. САД беа загрижени и за еден посебен аспект на развојот на ЗНБП, што го ограничи капацитетот на ЕУ да ги раководи акциите на ЗЕУ. Договорот од Амстердам предвидува дека сите членки на ЕУ ќе бидат способни да дејствуваат на „еднаква нога“, што вклучува донесување одлуки околу тоа што ЗЕУ треба да направи за да преземе некои од Петербуршките задачи.¹⁷⁷

Грижите се појавија и на европска страна, особено во Франција. Во првите месеци по Берлин-Брисел одлуките, Франција и САД влегоа во расправа околу командните аранжмани во НАТО, поради позицијата на една од двете подредени воени команди на сојузничката команда во Европа – Сојузничките сили за Јужна Европа – која Франција инсистираше да биде

¹⁷⁵ Договорот од Брисел прави повеќе за заложбите на своите членки за преземање на воени акции од Договорот од Вашингтон – барем теоретски, откако ЗЕУ нема ниту сериозна воена структура или политичко и стратешко ангажирање на САД. Види го модификуваниот Договор од Брисел, 23 октомври 1994 година: Секоја страна ќе „ја отстапи на нападната држава сета воена и друга помош...“

¹⁷⁶ Willem van Eekelen, “EU, WEU, and NATO: Towards a European Security and Defence Identity”, *Sub-committee on Defence and Security Co-operation between Europe and North America*, NATO Parliamentary Assembly, October 6, 1999, paragraph 23.

¹⁷⁷ Член J.4 од Договор од Мастрихт или член 173 од Договорот од Амстердам.

раководена од европски офицери.¹⁷⁸ Во исто време, Франција се сомневаше околу одредени аспекти од преговорите во 1996 година. На пример, Северноатлантскиот совет ќе го задржи авторитетот за ослободување на средствата на НАТО за употреба од ЗЕУ. Не беше познато дали САД ќе сакаат да стават на располагање дел од својот воен персонал под команда на ЗЕУ, надвор од командната структура на НАТО. Бидејќи не постоеше начин да се тестира ваквиот предлог, во следните години САД не покажаа волја да ги стават своите сили без притоа конфликтот да има директна врска со интересите и вредностите на САД. И покрај спогодбите од Берлин и Брисел, Франција не се помири со фактот дека НАТО треба да остане европска безбедносна организација за воени операции што не потпаѓаат под членот 5 од Договорот од Вашингтон, иако беше јасно дека европските сили ќе го преземат обемот на борбите, барем за копнените кампањи.¹⁷⁹

3. Воспоставување на Европската безбедносна и одбранбена политика

3.1 Самитот во Св. Мало – декември 1998 година

За периодот од две години по усвојувањето на Берлин-Брисел спогодбите, покрај несогласувањата во односите меѓу НАТО и ЕУ/ЗЕУ, ЕБОИ не беше главна тема на политичка дискусија. Сепак, на 4 декември 1998 година, шефовите на Велика Британија и Франција се сретнаа во Св. Мало и усвоија декларација што му даде нов живот на ЕБОИ и на дебатата во рамки на Алијансата.¹⁸⁰ Конструкцијата на Декларацијата од Св. Мало дозволува широк опсег на интерпретации,¹⁸¹ подвлекувајќи дека одлуките околу употребата на ЕБОИ ќе бидат донесени од ЕУ, а не од ЗЕУ, позиција конзистентна со одлуките од Самитот во Маастрихт во 1992 година.¹⁸²

На прв поглед, декларацијата од Св. Мало е повик за забрзување на процесот на имплементирање на она што беше предвидено со Договорот

¹⁷⁸ Ова беше дел од одлуката на Ширак за целосна интеграција во интегрираната командна структура, за чија цел, Франција повторно зема учество на состаноците на министрите за одбрана НАТО. Види: Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, NATO Headquarters, Final Communique, Brussels, December 5, 1995, Press Communique M-NAC-2(95)118, paragraph 2.

¹⁷⁹ Willem van Eekelen, "EU, WEU, and NATO...", Ibid.

¹⁸⁰ Text of a Joint Statement by the British and French Governments, Franco-British Summit, Saint-Malo, France, December 4, 1998.

¹⁸¹ Можноста за широка интерпретација на Декларацијата е поради нејзината структура. Составена е само од 5 точки. Види: Maartje Rutten, "From St. Malo to Nice, European Defence: Core Documents", *Chaillot Paper No. 47*, Paris, EU Institute for Security Studies, May 2001, pp. 8-9.

¹⁸² „Западноевропската унија ... нема да го прејудиира специфичниот карактер на безбедносната и одбранбена политика на одредени држави-членки и ќе ги почитува обврските на одредени држави-членки според Северноатлантскиот договор“. Член J.4.2 од Договорот од Маастрихт.

од Амстердам, односно „формулирање на заедничка одбранбена политика“. Декларацијата посвети внимание на Атлантската алијанса како „основач на колективната одбрана на своите членови“, додека, пак, не посвети внимание околу примарноста на НАТО и впечатокот дека не треба да има „две НАТО“ – една за членот 5 и една за операции надвор од членот 5. Недостасуваше и експлицитната идеја на ЕБОИ во рамките на НАТО што може да има корист од „посебни, но не одвоени“ воени способности. Освен тоа, иако декларацијата го напомува европскиот столб во рамките на НАТО, се залага Унијата да има капацитет за автономни акции,¹⁸³ за што ќе и бидат потребни соодветни структури и капацитети како, на пример, стратешко планирање во области каде што НАТО како целина или САД има надмоќ и каде што Европа ќе биде зависна од волјата на САД да ги „ослободи средствата“. Но, декларацијата потенцираше дека воената акција ќе се преземе „кога Алијансата во целост не е вклучена“.¹⁸⁴

Можеби најважно беше дека декларацијата од Св. Мало беше усвоена меѓу Франција и Британија, и тоа на ниво на самит, давајќи поголема политичка тежина за развој на ЕБОИ по Берлин-Брисел спогодбите. Навистина, Св. Мало обезбеди повеќе симболично, отколку суштинско значење, но и покрај тоа е значајна. Не беше за изненадување кога Европскиот совет на Самитот во Виена направи повеќе отколку само поздравување на декларацијата од Св. Мало, сметајќи ја за „нов поттик што се дава на дебата за заедничката европска политика за безбедност и одбрана“.¹⁸⁵

Јазикот употребен во Св. Мало, што се однесуваше на „капацитетот за автономни акции“, треба да се разгледува како пресврт во пристапот на Британија и отстапките на Франција за легитимноста на НАТО.¹⁸⁶ За ед-

¹⁸³ Св. Мало потенцира четири важни точки: сите држави на Унијата беа повикани да земат учество; не беше нагласено губењето суверенитет; постоеше потреба од изградба на нови и вистински способности; Европската безбедносна и одбранбена политика беше конзистентна со улогата и одговорноста на НАТО.

¹⁸⁴ Терминот „кога Алијансата како целина“ постепено беше изменет во „каде Алијансата како целина“. На прв поглед можеби нема разлика, но предизвика внимание околу тоа што значи поимот „каде“: географски, привремен или функционален поим. По прашањето за примарноста на НАТО, беше повторена формулата со една клучна измена („каде НАТО како целина не е вклучена“).

¹⁸⁵ Во исто време, заклучоците од Самитот во Виена од декември 1998 година потенцираа дека зајакнувањето на европската солидарност треба да ги земе предвид разните позиции на европските држави, вклучувајќи ги обврските на некои држави-членки во рамки на НАТО. Види: Vienna European Council, Presidency Conclusions, December 11–12, 1998, paragraphs 73–76.

¹⁸⁶ Декларацијата од Св. Мало стипулира: „Европската унија мора да го има капацитетот за автономни акции поддржани од веродостојни воени сили, средства за одлучување за нивна употреба и подготвеност ... со цел да се одговори на меѓународните кризи ... Во зајакнување на солидарноста меѓу државите-членки на Европската унија, со цел гласот на Европа по светските прашања да се слуша, додека дејствува во согласност со нашите обврски во НАТО, ние придонесуваме за

ни, Европа претставуваше начин на засилување или истакнување на влијанието, додека за други НАТО претставуваше рамка за европска автономија. Некаде на средината, Европската безбедносна и одбранбена политика пронајде вистинска област на разбирање. Кората на случувањата беше со цел да се подобрат европските воени способности за преземање операции за управување со кризи во рамки на Петербуршките задачи.

По Св. Мало, клучниот фокус беше ставен на НАТО-самитот во Вашингтон, април 1999 година, каде сојузниците ја потврдија „одлучноста“ на ЕУ „да го има капацитетот за автономни акции со што ќе може да одлучува и одобрува воени акции каде Алијансата како целина не е вклучена“¹⁸⁷. Стратешкиот концепт на НАТО се согласи ЕБОИ „да продолжи да се развива во рамките на НАТО“, што ќе им помогне на европските сојузници да дејствуваат самостојно, врз основа на секој случај и со консензус, за да ги направи своите средства и способности достапни за операции во кои Алијансата не е воено ангажирана, под политичка контрола и стратешка директива од ЗЕУ или како што е поинаку договорено.¹⁸⁸

Што значеше ова во пракса беше објаснето во коминикето од Самитот во Вашингтон, потврдувајќи дека ЕБОИ ќе биде изградена „во рамките на Алијансата“, со цел да им помогне на членките на ЕУ и другите европски сојузници да преземат неопходни мерки за зајакнување на нивните одбранбени способности, избегнувајќи непотребно дуплирање. Сојузниците на НАТО, исто така, отидоа чекор понапред од нивната позиција во развој на односите со ЕБОИ, изразувајќи ја подготвеноста да усвојат аранжмани за прием на ЕУ во колективните средства и способности на Алијансата, за операции во кои не е целосно вклучена.¹⁸⁹

3.2 Самитот во Келн – јуни 1999 година

Овој аранжман – Берлин-плус – меѓу НАТО и ЕБОИ ја потврди примарноста на Алијансата во поглед на воена акција, потврдувајќи дека нема да има „непотребно удвојување“; преформулирајќи го принципот на „посебни, но не одвоени“ воени способности; инсистирајќи на вклучување членки на НАТО што не се членки на ЕУ; и ЕУ ќе дејствува онаму каде силите на НАТО не се вклучени. НАТО го прифати ставот за „автономни ЕУ-акции“, додавајќи ги зборовите „обезбеден пристап“ до планирањето на НАТО и „пристап до способностите и средствата на НАТО“.¹⁹⁰

виталноста на модернизирани Атлантска алијанса, која е основа за колективна одбрана на своите членки“.

¹⁸⁷ NATO, Washington Summit Communique, Press Release NAC-S(99)64, April 24, 1999, paragraph 9.

¹⁸⁸ NATO, The Alliance's Strategic Concept, April 24, 1999, paragraph 30.

¹⁸⁹ NATO, Washington Summit Communique, April 24, 1999, paragraph 4-9.

¹⁹⁰ Постоеја четири основни мотиви зад Берлин-плус. Прво, европските држави побараа пристап до средствата на НАТО, со прифаќање дека нивните оперативни способности се недоволни. Второ, тоа беше напор да се забрза директната ЕУ-

На состанокот на Европскиот совет во Келн во јуни 1999 година, покрај причините на ЕУ за промовирање на Европската безбедносна и одбранбена политика¹⁹¹, беа потенцирани и слабостите на Унијата која не беше во состојба да ја покаже својата тежина во конфликтот на Косово. Овој факт иницираше три принципиелни прашања: недостатокот во европските способности; обнова на тврдењата на САД околу „поделба на товарот“; и иритацијата кај повеќето европски држави дека САД ги преземаат повеќето од чекорите во конфликтите.

Заклучоците од Самитот во Келн длабоко го адресираат прашањето на Европската безбедносна и одбранбена политика. Потенцирано е дека Европскиот совет треба да ја има способноста да донесува одлуки во целиот опсег на превенција од конфликти и задачи за управување со кризи дефинирани во Договорот за ЕУ. Ова значеше дека Унијата мора да го има капацитетот за автономни акции, поддржани од кредибилни воени сили, средства за одлучување и подготвеност за нивна употреба, со цел да се одговори на меѓународните кризи без штета за акциите на НАТО.¹⁹²

Во Келн, нагласокот беше особено ставен на зборовите од Самитот на НАТО за „обезбеден пристап на ЕУ до планските способности на НАТО“; и „пристап до способностите и средствата на НАТО“¹⁹³. Но, зборовите што имплицитно или експлицитно го признаваат приматот на НАТО не беа целосно отсутни. Немаше ништо околу изградба на ЕБОП во рамките на НАТО, околу дејствувања каде што НАТО не е вклучен, околу заштита на барањата на акциите, доследноста на командниот синџир на НАТО или за избегнување на непотребното дуплирање. Сепак, постоеја одредби за вклучување на НАТО-членките што не се членки на ЕУ.¹⁹⁴

3.3 Самитот во Хелсинки – декември 1999 година: Главна цел

На Самитот на ЕУ во Хелсинки во декември 1999 година продолжи работата воспоставена во Келн. Во долгиот претседателски извештај, ЕУ предложи усвојување на широк опсег на одредби за европска безбедност и

НАТО соработка. За САД, ова ќе го спречи создавањето на одвоена европска армија и ќе обезбеди дека операциите на ЕУ се изведени во согласност со доктрината на НАТО. Трето, постоеше признавање во Европа околу аргументот на САД дека воспоставувањето на одвоени ЕУ плански средства ќе го оштети НАТО. Четврто, тоа беше начин за САД и другите НАТО-членки што не се членки на ЕУ да се обезбеди дека тие не се оставени настрана во секоја операција на ЕУ. Со одржување на контролата околу средствата и способностите на НАТО, државите-членки на НАТО што не се членки на ЕУ сè уште можат да имаат влијание и улога. Овие забелешки се сметаат за суштински на Берлин-плус.

¹⁹¹ Cologne European Council, Presidency Conclusions, 3-4 June 1999.

¹⁹² Ibid, paragraph 1.

¹⁹³ Ibid, paragraph 4.

¹⁹⁴ Анекс 3 од заклучоците ја утврди „потребата од обезбедување развој на ефективни заеднички консултации, соработка и транспарентност меѓу НАТО и ЕУ“.

одбрана и за невоено управување со кризи.¹⁹⁵ Најважната иновација од Хелсинки, следејќи го предлогот на Велика Британија и Франција, е поставувањето на „Главна цел“ (“Headline Goal”) за создавање, до 2003 година, капацитет за поставување и одржување сили способни да го вршат целиот опсег на Петербуршките задачи во операции на ниво на армиски корпус (50.000-60.000 војници) – со одредби за поддршка и ротација, до висина од 200.000 војници. Силите, што набрзо го добија популарното име „сили за брза реакција“ (Rapid Reaction Force), треба да бидат „воено независни и да ги имаат сите потребни командни, контролни, известувачки и логистички служби за поддршка, како и воздушни и водени елементи; треба да бидат испратени во рок од 60 денови и да се одржат најмалку една година“. За да се направи можна оваа цел, ЕУ одлучи да создаде широк опсег на команда, контрола, известување и стратешки транспорт способности – особено оние области што, според спогодбите од 1996 година, ќе дојдат главно од САД во случај на пренос на „средствата на НАТО“.¹⁹⁶ Понатаму, Европскиот совет усвои мерки „битни за вклучувањето на Унијата во сите фази и аспекти на кризното менаџирање“; одлучи да ги вклучи министрите за одбрана на ЕУ, кога е погодно, во состаноците на Советот на министри и создаде нови постојани политички и воени тела во рамки на Советот:

- Политички и Безбедносен комитет во Брисел, вклучувајќи национални претставници на високо/амбасадорско ниво.
- Воениот комитет на ЕУ претставен од воените делегати.
- Воениот персонал на ЕУ да „обезбеди воена експертиза и поддршка“.

Понатаму, ЕУ одлучи во Келн да создаде нова должност за високиот претставник на ЗНБП, со втор назив како Генерален секретар на Советот, цврсто вклопувајќи го во меѓувладините институции на ЕУ отколку до супранационалната комисија; и кон овие европските држави до-дадоа трет назив за овој службеник: Генерален секретар на ЗЕУ, како чекор кон апсорбирање на ЗЕУ во рамките на ЕУ, како што е предвидено во Договорот од Амстердам. Назначувањето на Хавиер Солана за сите овие три позиции е од големо значење, откако беше, до преземање на новата должност (октомври 1999 година), на позицијата Генерален секретар на НАТО.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Helsinki European Council, Presidency Conclusions, December 10–11, 1999, особено Анекс IV, вклучително и Annex 1 to Annex IV, “Presidency Progress Report to the Helsinki European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defense”; и Annex 2 to Annex IV, “Presidency Report on Non-Military Crisis Management of the European Union”.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Види: WEU Ministerial Council, Luxembourg Declaration, November 23, 1999: Министрите ... го изразија своето убедување дека назначувањето на Хавиер Солана на оваа позиција ќе придонесе за развојот на односите меѓу ЗЕУ и ЕУ како што е предвидено во Договорот за ЕУ и со одлуките на Европскиот совет во Келн. Cologne European Council, Presidency Conclusions, 3-4 June, 1999, op. cit., Annex III.

На Самитот во Хелсинки, за исполнување на Петербуршките задачи особено внимание беше посветено на средствата потребни за ефективно менаџирање со кризите: развивање, одржување, флексибилност, интероперабилност,¹⁹⁸ мобилност, опстојување, команда и контрола. Сепак, државите ставија до знаење дека овој процес нема да имплицира создавање на европска армија. Целта беше „само“ воспоставување на национални единици, што ЕУ, во принцип, може да ги користи доколку Советот едногласно одлучи употреба на воена сила како одговор на меѓународна криза. Достапноста на овие средства во конкретна кризна ситуација има потреба од усвојување одлуки на национално ниво за секој случај поединечно. Оттука, Главната цел не имплицира создавање на ЕУ-сила или конституирање на обврзувачки заложби за кои било идни кризи.

3.4 Самитот во Санта Марија де Феира –јуни 2000 година: цивилен кризен менаџмент

Невоените или цивилните инструменти на кризниот менаџмент и превенција од конфликти беа нагласени на Самитот во Хелсинки, иако тие не беа директно поврзани со Главната цел. Во развивањето на компаративната предност на ЕУ во оваа област, државите-членки се согласија дека: „Механизам за невоен кризен менаџмент ќе биде воспоставен за координација и користење на поефикасни цивилни средства ... на располагање на Унијата и државите-членки“.¹⁹⁹ Следејќи ги иницијативите направени во Хелсинки, до Самитот на ЕС во Санта Марија де Феира во јуни 2000 година, ЕУ направи големи чекори кон развојот на модалитетите на ЕБОП, во различни области дизајнирани за развој на „способност за воен кризен и граѓански менаџмент“.²⁰⁰

Целта на Самитот во Санта Марија беше да се одговори на приоритетните прашања, да се прошири и подобро да се координира со способностите на Унијата и државите-членки за извршување на сите аспекти на цивилниот кризен менаџмент, со посебно нагласување на способностите за брзо дејствување, со што ќе се подобри придонесот на ЕУ кон операциите за кризно менаџирање управувани од меѓународните и регионалните организации. Заради тоа, државите-членки и ЕУ на Самитот во Санта Марија, покрај заложбите за зајакнување на способностите за цивилен кризен менаџмент, се согласија на создавање на Акциски план за воспоставување, до 2003 година, на четири приоритетни области на цивилно дејствување:

¹⁹⁸ Интероперабилноста може да се дефинира како способност на вооружените сили да работат и заемно дејствуваат со други цивилни алатки, зајакнувајќи ефективната употреба на воените способности.

¹⁹⁹ Helsinki European Council, Presidency Conclusions, December 10–11, 1999.

²⁰⁰ Santa Maria de Feira European Council, Presidency Conclusions, 19 and 20 June, paragraph C.6; “Annex I, Presidency Report on Strengthening the Common European Security and Defence Policy”.

- **полиција**, што ќе и овозможи на ЕУ спроведување на целиот спектар на мисиите, 5.000 полициски службеници од кои 1.000, доколку е потребно, да бидат подготвени во рок од 30 денови,
- зајакнување на **владеење на правото**, со цел зајакнување на судскиот систем – околу 300 експерти (судии, обвинители и друго),
- зајакнување на **цивилната администрација**, со цел да постојат експерти кои ќе можат брзо да дејствуваат во ситуации каде што владините авторитети не се подготвени за време на криза – тимови за распоредување во рок 3-7 часа, и
- **цивилна заштита**, со идентификување на три итни тима за проценка на кризни состојби и околу 2.000 експерти од различни области кои можат веднаш да бидат опремени и вклучени.

Како резултат на интензивната работа беа преземени и други мерки, покрај воспоставувањето на четирите области што доведоа до подобрување на способностите на ЕБОП. Прво, се воспостави Комитет за цивилниот аспект на кризниот менаџмент (CIVCOM – Committee responsible for civilian aspect of the crisis management) со одлука на Советот од 22 мај 2000 година, што дејствува како работна група на Советот; испраќа препораки и совети до Политичко-безбедносниот комитет за цивилни аспекти на кризниот менаџмент; ги развива концептите, инструментите и способностите на цивилниот кризен менаџмент; и го планира и надгледува напредокот на цивилните операции и ги проценува стратешките опции идентификувани од Советот.²⁰¹

Второ, се воспостави и координиран механизам во Секретаријатот на Советот, во целосна соработка со Комисијата. Натомошен развој на ресурсите на државите-членки и на Унијата потребни за цивилно кризно менаџирање има, за прв приоритет, воспоставување база на податоци на цивилните полициски способности со цел одржување и размена на информации, предлагање иницијативи и дефинирање на конкретните цели за колективниот цивилен одговор на државите-членки на ЕУ.

Трето, се изготви студија за искуства од кризите и искуства на државите-членки, со цел дефинирање на конкретните цели во областите на цивилните аспекти на кризниот менаџмент. Оваа студија ги идентификува приоритетите врз кои Унијата ги фокусира своите заложби и напори, без исклучување на сите средства достапни на ЕУ и државите-членки. Приоритетите се однесуваат на: превенција од конфликти; консолидирање на мирот и внатрешната стабилност во периоди на транзиција; и обезбедување комплементарност меѓу воените и цивилните аспекти на кризниот менаџмент, преку го целиот опсег на Петербуршките задачи.²⁰²

²⁰¹ Council Decision 2000/354/CFSP of 22 May 2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management, OJ L 127/1, 27 May 2000.

²⁰² Santa Maria de Feira, “Appendix 3, Study on Concrete Targets on Civilian Aspects of Crisis Management”.

3.5 Конференција за подобрување на способностите – ноември 2000 година

Од големо значење за развојот на ЕБОП беше потребата од подобрување на европските одбранбени способности. Почетен чекор кон идентификување на силите потребни за мисиите на ЕУ беше изготвувањето на прелиминарен каталог на сили во јули 2000 година. „Хелсиншкиот каталог на сили“ (*Helsinki Force Catalogue*) содржи информации за копнени, воздушни и водени сили што можат да бидат ангажирани за најмалку една година за операциите на ЕУ и вклучува детали со кои силите ќе треба да се соочуваат со неколку основни сценарија: одвојување на завојуваните страни, одржување на мирот, хуманитарна помош и евакуација.

На 20 ноември 2000 година, на Конференција за подобрување на способностите на министрите за одбрана во Брисел, беше прифатен „Хелсиншкиот каталог на сили“, обезбедувајќи повеќе од 100.000 војници и приближно 400 борбени авиони и 100 бродови со цел целосно задоволување на потребите за извршување на различни видови мисии за кризно менаџирање во рамки на Главната цел.²⁰³ Каталогот вклучи 14 од 15 држави-членки на ЕУ како потенцијални придонесувачи (Данска не зеде учество), како и заложби од други 6 држави и 4 држави со аспирации за членство во ЕУ (табела 3). Конференцијата им овозможи на државите-членки доброволно да заложат воени средства кон некоја ЕУ сила што ќе се воспостави за време на криза и се обиде да ги идентификува областите во кои ќе се надградуваат или стекнуваат одредени способности: команда, контрола, разбирање и стратешки транспорт.

Со одлуките од Хелсинки и Санта Марија, државите-членки се обврзаа да ги снабдуваат на доброволна основа, националните придонеси за задоволување на способностите за брза реакција со цел постигнување на Главната цел. Но, Конференцијата не се фокусираше само на Каталогот на силите, туку беа земени предвид и недостатоците.²⁰⁴ Додека анализите покажаа дека до 2003 година ЕУ ќе биде способна да го изведува целиот опсег на Петербуршките задачи, постоеше потреба одредени способности да се подобрат во квантитативни и квалитативни услови, со цел да се максимираат способностите достапни на Унијата и државите-членки да ги идентификуваат иницијативите што можат да ги имплементираат.

²⁰³ Зголемениот обем на силите на околу 100.000 е резултат на дополнителните придонеси од НАТО и државите што не се членки на ЕУ, но влијаеше и на опсегот на можните сценарија за интервенции. Не беа поставени географски ограничувања за воспоставување сили под раководство на ЕУ. Во теорија, силите на ЕУ можат да дејствуваат насекаде низ светот. ЕУ создаде одговорност да преземе и да изврши воени операции, каде што НАТО како целина не е вклучен. Види: *Military Capabilities Commitment Declaration, Brussels, November 20, 2000.*

²⁰⁴ *Military Capabilities Commitment Declaration, ibid, paragraph 3.*

Табела 3: Борбен каталог на ЕУ, 20 ноември 2000 година

Држави-членки на ЕУ	Број на групи
Велика Британија	12.500, 18 бродови, 72 авиони
Франција	12.000, 15 бродови, набљудувачки сателит, 73 бродови
Германија	13.500, 20 бродови, 93 авиони
Италија	12.000
Шпанија	6.000, 40 авиони
Холандија	5.000
Грција	3.500
Австрија	2.000
Финска	1.500
Шведска	1.500
Португалија	1.059
Белгија	1.000, 9 бродови, 25 авиони
Ирска	850
Луксембург	100
Данска	не учествува
Други држави-учеснички	Број на групи
Турција	4.000-5.000
Норвешка	3.000
Словачка	450
Чешка	1.000
Унгарија	350
Полска	Една бригада заедно со воздушна и поморска поддршка

Извор: *Daily Telegraph*, 21 November 2000; *Financial Times*, 21 November 2000.

Оваа потреба за подобрување ја разоткри постоечката тензија меѓу потенцијалната употреба на средствата на НАТО и стекнувањето капацитет за „автономија во дејствувањето“. Генерално, државите-членки на ЕУ „се заложиле ... да продолжат да преземаат чекори за зајакнување на своите способности“ во поглед на остварување на Главната цел, признавајќи дека она што ЕУ го прави преку ЕБОП ќе има удар врз НАТО. Заради тоа, тие се заложиле „да преземат чекори за осигурување на кохерентен развој на способностите на ЕУ и НАТО, каде што тие се преклопуваат“ и оти аранжманите со НАТО ќе вклучуваат „транспарентност, соработка и дијалог“.²⁰⁵

Конференцијата потенцираше дека подобрувањата во областите на команда, контрола и комуникација, стратешко развивање и одржување, оперативно разузнавање и интероперабилност на силите се потребни со цел да се извршат Петербуршките задачи. Додека беше јасно дека овие недостатоци нема да бидат завршени до 2003 година и дека, во меѓувреме, силите на ЕУ ќе се потпираат на средствата на НАТО, постоечката реконструкција на европската одбранбена индустрија се движеше во насока на подобрување на европските воени способности.

²⁰⁵ Ibid, paragraph 6.

3.6 Самитот во Ница – зајакнување на способностите

Целта на напорите од Келн, Хелсинки и Санта Марија беше на ЕУ да и се дадат воени и цивилни средства што и се достапни за преземање на автономни акции во случај на кризи, што ќе доведе до зајакнување на способностите за кризен менаџмент и превенција од конфликти. Претседателскиот извештај од Самитот во Ница одржан 7-9 декември 2000 година нагласува дека ваквиот развој на автономниот капацитет на Унијата за преземање на воени операции под водството на ЕУ во целиот опсег на Петербуршките задачи не би претставувало воспоставување на европска армија, во оние случаи каде што НАТО како целина не е вклучен. Претседателскиот извештај за ЕБОП од Самитот на ЕУ во Ница го нагласува напредокот во овие области:

- Развој на Главната цел и другите способности за воено кризно менаџирање;
- Постигнување на целите за цивилно кризно менаџирање;
- Структурата и улогата на политичките и воените структури;
- Вклучување на соодветните функции на ЗЕУ во ЕУ;
- Постојани аранжмани за односи на ЕУ со НАТО и трети држави.²⁰⁶

Развој на Главната цел. Во потенцирање на резултатите од Конференцијата за подобрување на способностите, Претседателскиот извештај од Ница „им ја сигнализираше на државите-членки решеноста за подобрување на нивните оперативни способности“, фокусирајќи се на „команда и контрола, известување и стратешки транспортни способности“²⁰⁷ – три области каде што ЕУ ќе треба да се потпре на НАТО според Берлин и Берлин-плус спогодбите. Основниот предизвик за државите-членки е развој на воените способности што можат да бидат ставени на располагање на Унијата за менаџирање со кризи. Европскиот совет на Самитот во Ница ја потврди потребата за воено подобрување на способностите, како и дефинирање на „механизам за проценка на воените способности“.²⁰⁸ Целта на ваквиот механизам е:

- да се овозможи ЕУ да го надгледува и забрзува прогресот кон почитување на обврските за постигнување на целта, во квантитативни и квалитативни услови,
- да се овозможи ЕУ да процени и, ако е потребно, да ги оцени своите дефинирани цели на способност со цел да се излезе во пресрет на барањата на целиот опсег на Петербуршките задачи во светло на изменетите околности,

²⁰⁶ Nice European Council, Presidency Conclusions – Annex VI “Presidency Report on the European Security and Defence Policy”, 4 December 2000.

²⁰⁷ Ibid, “I The Development of Military Capabilities and the Strengthening of Civil Crisis Management Capabilities: (1) Elaboration of the headline goal and of the military capability goals established in Helsinki”.

²⁰⁸ Види: Rutten Maartje, “From St. Malo to Nice ..., op. cit., pp. 181-182.

- да се помогне во постигнувањето конзистентност меѓу преземени-те гаранции во рамките на ЕУ.

Процесот на проценка ќе се изведува од тимови на воени експерти со помош и поддршка од ЕУ, НАТО и меѓународниот воен персонал. Особено ЕУ-/НАТО-група за способност, воспоставена на Самитот во Санта Марија, ќе продолжи со работа за развој на способностите на НАТО, каде што тие се преклопуваат. Особено е нагласена потребата од избегнување на непотребно удвојување на процедурите и информациите на ЕУ и НАТО. Како што е усогласено во Хелсинки, државите-членки ќе ги развиваат и постоечките процедури за одбранбено планирање, вклучително и оние на НАТО и на процесот за планирање и проценување на партнерството за мир.²⁰⁹

Развојот на цивилните способности. Претседателскиот извештај дополнително го нагласува развојот на цивилните способности во четирите области поставени на Самитот во Санта Марија. Извештајот го нагласува воспоставувањето, од страна на Комитетот за цивилниот аспект на кризното менаџирање, методологија за постигнување на целите. Она што Претседателскиот извештај го нагласува како потребно е дека треба да се продолжи со заложбите на државите-членки што доброволно придонесуваат за имплементирање на цивилните способности на Унијата.²¹⁰ Ваквата методологија има четири чекори:

- подготовка на заеднички сценарија за планирање и идентификација на резултатите на мисиите,
- дефинирање на способностите потребни за изведување на мисиите,
- придонеси од држави-членки и идентификување на способностите,
- можни мерки за обезбедување на потврда за конкретните цели.²¹¹

Извештајот ја идентификува и „потребата од опремување на генералниот секретаријат на Советот со искуство во полициските прашања на постојана основа“, како и натамошен напредок меѓу ЕУ, ОН, ОБСЕ и Советот на Европа и во поглед на други области, како што е судската и казнената сфера и цивилната администрација.

Воспоставување на политички и воени институции. Поврзано со Високиот претставник, во претходните години беа воспоставени дополнителни тела со цел соочување со политичката тежина за формулација и имплементација на ЕБОП и оспособување на ЕУ да ги претпостави своите одговорности за кризен менаџмент како целина. Таквото проширување почна кога Европскиот совет во Хелсинки одлучи воспоставување на три нови тела: Политичкиот и безбедносен комитет, Воениот комитет на ЕУ и Воениот персонал на ЕУ (слика 1). Тие почнаа со дејствување во март

²⁰⁹ Nice European Council, Presidency Conclusions, Appendix to Annex I, Achievement of the Headline Goal Review Mechanism for Military Capabilities.

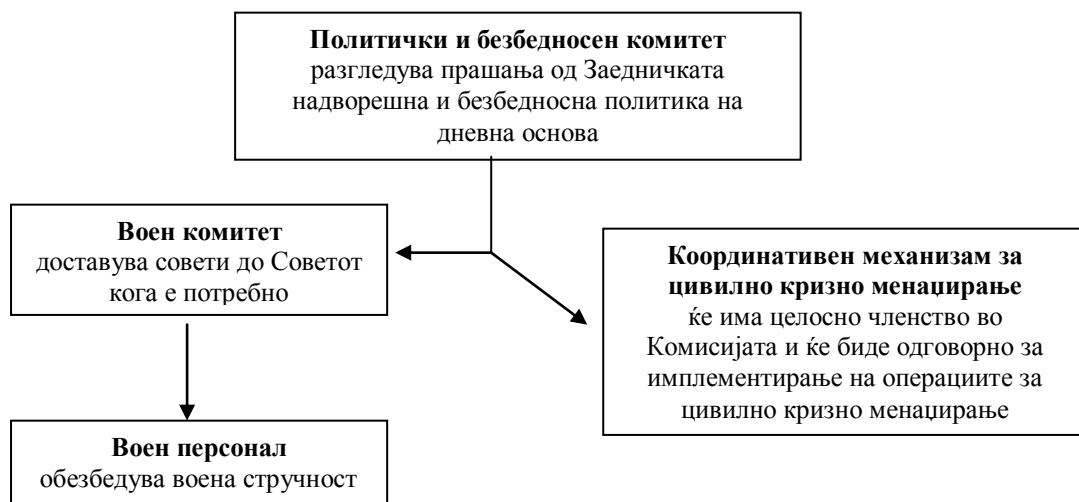
²¹⁰ Ibid, Annex VI.

²¹¹ Ibid, Annex II.

2000 година и се дел од европските институции под одговорност на Европскиот совет и Советот на министри; се разликуваат од другите европски политики поради потребата од едногласност во усвојувањето одлуки на сите нивоа. Советот нема одбранбено тело, но министрите за одбрана се состануваат двапати во годината, еднаш неформално и еднаш во рамките на Советот за општи прашања и надворешни работи.

Политичко-безбедносен комитет (ПБК). Воспоставен со одлука на Советот од 22 јануари 2001 година, ПБК е главен двигател на ЗНБП и ЕБОП. Составен е од националните претставници на амбасадорско ниво, заедно со претставници на Европската комисија и може да добие делегиран авторитет од Советот за преземање одлуки во случај на операции.²¹² Во блиска соработка со Високиот претставник, ПБК е главниот играч во процесот на донесување одлуки во областа на ЕБОП и помага во политичките насоки на ЕУ што подоцна се поддржани од Советот. Во време на кризи, ПБК претставува главниот безбедносен и одбранбен орган на ЕУ што извршува политичка контрола и дава стратешки насоки. Работи тесно со Воениот комитет и Комитетот за цивилните аспекти на кризниот менаџмент од кои добива совети и препораки и кон кои испраќа директиви. На неговите сесии присуствуваат шефовите на операциите за кризен менаџмент, како и воените команданти и специјалниот претставник на ЕУ. ПБК е, исто така, одговорно за мониторинг на меѓународната ситуација во областите на ЗНБП и спроведување на политички дијалог на сите нивоа.

Слика 1. Институционална рамка на ЕБОП



²¹² Види: Council Decision 2001/78/CFSP of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee, OJ L 027, 30 January 2001.

Воспоставувањето на ПБК овозможува ЕУ да има институционализирана одбранбена и безбедносна политика. Според Договорот: „Политичкиот и безбедносен комитет ќе ја надгледува меѓународната ситуација во областите покриени од заедничката надворешна и безбедносна политика и ќе придонесе во дефинирање на политиките со доставување мислења до Советот на барање на Советот или на своја иницијатива... Советот може да го овласти Комитетот за целта и траењето на операцијата на кризен менаџмент ... да презема релевантни одлуки што се однесуваат на политичката контрола и стратешката насока на операцијата“.²¹³

ПБК прима мислења и препораки од Воениот комитет на ЕУ во вид на „стратешки воени опции, вклучително и синцирот на команда, оперативниот концепт и оперативниот план“ и се поднесуваат до Советот што одлучува за спроведување операција во рамките на заедничка акција. За време на операција „Советот ќе биде информиран преку извештаите презентирани од Високиот претставник преку неговиот капацитет како раководител на ПБК“.²¹⁴ ПБК, исто така, игра главна улога во консултациите со НАТО и со сите вклучени трети држави. За време на кризи, ПБК ќе биде известен за секакви акции преземени од Комисијата или државите-членки.²¹⁵ Ваков постојан комитет, како авторитативен советодавен извор, има за цел на Унијата да и даде капацитет и флексибилност за водење на посеопфатна и поодговорна надворешна политика.²¹⁶ Сепак, ПБК е постојано тело со ограничена надлежност над политиката. Игра голема улога во обликувањето, но не и во усвојувањето на одлуките: за политичките и стратешките одлуки се потпира на Советот, додека за административните и финансиските аспекти клучна инстанта останува Корепер.

Воениот комитет на ЕУ. Највисокото воено тело во рамки на Советот, Воениот комитет на ЕУ (ВКЕУ), е составен од шефовите за одбрана на државите-членки или од нивните воени делегации. ВКЕУ дава совети и подготвува препораки до ПБК за сите воени аспекти на ЕБОП, обезбедувајќи насоки и за Воениот персонал на ЕУ. ВКЕУ има постојан претседавач кој треба да биде поранешен шеф на одбрана на некоја од државите-членки и се избира од редовите на шефовите за одбрана на државите-член-

²¹³ Член 25 од Договорот од Ница.

²¹⁴ Nice European Council, Presidency Conclusions, Presidency Conclusions, Annex III.

²¹⁵ Ibid. За да се подготви одговорот на ЕУ кон кризите, ПБК ќе му предложи на Советот политичките цели да бидат преземени од Унијата и да препорача тесно поврзан сет на мислења насочени кон придонесување за разрешување на кризите. Може да изготви мислење со препорака до Советот дека е усвоена заедничка акција. Комисијата и државите-членки го информираат ПБК за мерките што се усвоени или предвидени“.

²¹⁶ Explanatory Memorandum on European Union, Common Foreign and Security Policy, 22 January 2001, paragraphs 7, 11.

ки за период од три години.²¹⁷ Претседавачот учествува во состаноците на ПБК и Советот на министри секогаш кога треба да се усвојуваат одлуки со одбранбени импликации и дејствува како воен советник на Високиот претставник. Карактеристика на ВКЕУ е што дел од неговите членки се, исто така, членки и на Воениот комитет на НАТО. Во ситуации на кризен менаџмент, улогата на Воениот комитет на ЕУ е следнава:

- на барање на ПБК, издава директива до генералниот директор на Воениот персонал на ЕУ за подготвување и презентирање на стратешки воени опции,
- ги евалуира стратешките воени опции подготвени од Воениот персонал на ЕУ и ги насочува до ПБК заедно со својата евалуација и воените совети,
- на основа на воените опции селектирани од Советот, одобрува директива за иницијално планирање за оперативната команда,
- на евалуацијата на Воениот персонал, обезбедува совети и препораки до ПБК,
- дава совети до ПБК со опција за прекин на операција.

За време на операција, Воениот комитет го надгледува правилното извршување на воените операции преземени под одговорност на оперативниот командант. Во однос на ВКЕУ: „...чувствително и компетентно политичко-воено одлучување е суштинско ако Европската унија е способна за преземање на политичка контрола и стратешка насока на операциите за воено кризно менаџирање, каде што Алијансата како целина не е вклучена. Воениот комитет... ќе биде суштинска компонента на машинеријата на ЕУ за одлучување. Особено ќе предвидува форум за дискусија по воени прашања меѓу претставниците на државите-членки и подготовка на усогласените ставови. Присуството во Комитетот на шефовите на одбрана од сојузниците на НАТО ќе помогне во обезбедување кохезија со Алијансата“.²¹⁸

Воениот персонал на ЕУ. Претседателскиот извештај од Ница се согласи на воспоставување на Воен персонал (ВПЕУ) кој обезбедува воена компетентност и поддршка за ЕБОП и работи според насоките на ВКЕУ кон кого што поднесува извештај, вклучително и спроведување операции за кризен менаџмент. Ова повлекува рано предупредување, проценување ситуации, планирање на мисиите, како и идентификација на европските национални и мултинационални сили за можни операции. ВПЕУ е одделе-

²¹⁷ Генералот Густав Хаглунд од Финска е првиот претседавач со Воениот комитет на ЕУ избран на состанокот на министрите за одбрана во март 2001 година. Некои коментари го интерпретираа назначувањето на генерал од Финска, која е неутрална држава и не е членка на НАТО, како дополнителен доказ за независната природа на ЕБОП и слабостите во нејзината врска со НАТО. Види: Mark Oakes, “European Security and Defence Policy: Nice and Beyond”, *Research Paper 01/50*, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, 2 May 2001.

²¹⁸ Explanatory Memorandum on European Union Common Foreign and Security Policy, 28 November 2000, paragraph 12.

ние на Секретаријатот на Советот, приврзано кон Високиот претставник на ЗНБП, составено од околу 100 до 150 лица поддржани од државите-членки. Ова тело, исто така, е одговорно за спроведување на различните усвоени политики и преземени одлуки во согласност со насоките на ВКЕУ и придонесува за процесот на формулирање, проценка и разгледување на целите во поглед на воените способности.

Воениот персонал на ЕУ е раководен од генерален директор кој работи под директива на Воениот комитет на ЕУ.²¹⁹ ВПЕУ дејствува како врска меѓу Воениот комитет и воените ресурси достапни до ЕУ од државите-членки и од НАТО и обезбедува воени совети до телата на ЕУ,²²⁰ во поглед на проценување на ситуациите и воените аспекти на стратешкото планирање, преку целиот опсег на Петербуршките задачи, за сите случаи на операциите раководени од ЕУ, без оглед на тоа дали ЕУ повлекува од средствата и способностите на НАТО.²²¹ За време на ситуација за управување со криза, ВПЕУ може да воспостави тимови за кризно дејствување и, ако биде потребно, да повлече дополнителен персонал од државите-членки.

Преземање на функциите на Западноевропската унија. ЕУ на Самитот во Ница ја потврди својата намера за преземање на функциите на ЗЕУ во поглед на кризното менаџирање. Советот презеде неколку мерки за вклучување на соодветните функции на ЗЕУ во областа на Петербуршките задачи, меѓу кои и воспоставување на сателитски центар²²² и Институт за безбедносни студии²²³ што ќе ги инкорпорираат постоечките паралелни структури на ЗЕУ. Декларацијата од Марсеј, одобрена од Советот на ЗЕУ на 13 ноември 2000 година, го комплетира трансферот на надлежностите и улогите на ЗЕУ во корист на ЕУ. Помала структура, со редуциран секретаријат од околу 20 лица, продолжи да постои со седиште во Брисел, додека Парламентарното собрание на ЗЕУ (преименувано во Собрание за европска безбедност и одбрана) продолжи да постои во Париз како форум

²¹⁹ Европскиот совет во декември 2000 година го назначи Рајнер Шувирт од Германија на местото генерален директор на Воениот персонал на ЕУ. Види: EU Council Press Release, 22 December 2000.

²²⁰ Explanatory Memorandum, 28 November 2000, paragraph 8.

²²¹ Nice European Council, Presidency Conclusions, Annex V.

²²² Council Joint Action 2001/555/CFSP of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Satellite Centre, OJ L 200, 25 July 2001. Сателитскиот центар е воспоставен во 2001 година со седиште во Шпанија, со цел зајакнување на функциите на ЕУ за рано предупредување и мониторинг на кризи. Го поддржува процесот на одлучување на Унијата, во контекст на ЗНБП, а особено ЕБОП преку обезбедување материјали како резултат на анализа на сателитските снимки и дополнителни податоци. Политичкиот надзор над Сателитскиот центар е во рацете на ПБК.

²²³ Council Joint Action 2001/554/CFSP on the establishment of a European Union Institute for Security Studies, OJ L 200/1, 25.7.2001. Институтот за безбедносни студии на ЕУ се наоѓа во Париз и има за цел да придонесе во развојот на ЗНБП, вклучително и ЕБОП преку вршење на академски истражувања и анализи во релевантни области.

на 28 држави што преземаат „стратешки размислувања на Европската безбедност и одбрана“.²²⁴

4. Проценување на Главната цел

Како што беше кажано, Главната цел е компромис меѓу Франција и Велика Британија, што не ја прави помалку важна, но помага во објаснување на двосмисленоста и формулациите што ги употребува. Големината на Главната цел не е главниот проблем. Предизвиците се однесуваат на: (а) одржливоста (одредена на една година); (б) подготвеност (во рок од 60 денови); (в) борбен интензитет и комплексност; како и (г) самоодржливост. Главната цел не беше формулирана за војување со висок интензитет со употреба на сите сили заедно на другата страна на светот.

(а) Во зависност од другите заложби на европските држави што придонесуваат во воените операции, достапноста и ротацијата на трупите е особено предизвикувачка. Одржувањето на 60.000 војници во период од една година вклучува најмалку 120.000 трупи на теренот заедно со поморски и воздушни елементи. Во зависност од специфичните мисии и важноста на потребните средства, вкупните заложби на ЕУ за операција во траење од една година вклучуваат околу 180.000 до 240.000 војници. Понатаму, за секоја ротација на секои шест месеци, единиците се држат во резерва на 18 месеци и не можат да бидат користени за други операции.²²⁵

За операции подолги од една година, вкупниот број на копнените сили потребни за одржување изнесува околу 240.000 војници, што е 4:1 сооднос за копнените сили, но мировни операции на ОН и НАТО на Балканот, за повеќето европски вооружени сили, наведува дека дури и ова е недоволно за долгорочно одржување. Повторно, треба да се додадат значителни воздушни и поморски елементи, со што би се стигнало до бројка од околу 350.000 европски војници потребни за одржување на заедничка операција повеќе од една година. Накратко, Главната цел не е мала заложба и вклучува значаен дел од европските средства и воените способности и повеќе држави-членки на ЕУ, одвоено од Велика Британија и Франција, се способни за продуцирање, не само на минорни или симболични, туку на дополнителни средни и долгорочни заложби. Особено предизвикувачки ќе биде одржливоста на силите што се во недостаток, како логистика, инженери, медицински служби, хеликоптерски персонал и друго.²²⁶

(б) Заложбите на ЕУ се дека ќе биде способна да размести 60.000 трупи, надвор од Европа, во рок од 60 денови откако Советот ќе донесе

²²⁴ Види: WEU Marseilles Declaration, 13 November 2000, paragraph 11.

²²⁵ За шестмесечно разместување, воените единици не можат да бидат употребени за други мисии во наредните 18 месеци, поради потреба од подготвеност и тренинг, време што е потребно за оперативно ангажирање.

²²⁶ Hans Christian Hagman, *European Crisis Management and Defence: The Search for Capabilities*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 35.

таква одлука. Во случај европските сили да се вклучени во големи меѓународни операции или имаат значајни должности на домашна сцена, најверојатно државите-членки на ЕУ нема да бидат способни да испратат голем контингент во кратко време, освен доколку не станува збор за веќе воспоставена сила. Доколку воздушните или поморските елементи се несоодветни или недостапни, државите-членки на ЕУ ќе имаат тешкотии во брзо разместување на силите надвор од Европа. Механизмите и аранжманите за разместување и трансформација на националните придонеси во комбинирана и заедничка борбена сила не можат да бидат развиени преку ноќ. Испраќањето сили од местото А до местото Б навреме е една работа; постигнување на ефективна и координирана мултинационална борбена сила во кратко време е друго прашање.

(в) Главната цел стипулира дека силите ќе бидат способни за целиот обем на Петербуршките задачи. Иако обемот на овие задачи е отворен за дебатирање, почнувајќи од 2002 година, најпотребно е одржување на мирот во непопустливи средини. За европските сили, борбениот интензитет што вклучува и сценарија за зајакнување на мирот не е посебен проблем. Повеќето европски сили, благодарение на десетте години на кризен менаџмент на Балканот, се добро подготвени за комплексни ситуации, од промена на нивото на тензии, цивилно-воени интеракции и мултинационалност, до најниските тактички нивоа.

(г) Силите на Главната цел треба да бидат воено самоодржливи со потребни командни, контролни и разузнавачки способности, логистика и други борбени услуги за поддршка. Со други зборови, мораат да бидат самодоволни и да ги имаат наведените способности потребни за операции за зајакнување на мирот. Денес постојат сериозни недостатоци во овие области. Прашањата се иницираат околу тоа кои индивидуални европски влади и нивни вооружени сили ќе имаат потреба од минимално ниво на овие способности за високоризични операции.

Главната цел е првенствено политички проект, барем во првата фаза на ЕБОП, резултат на политичка фрустрација, динамики на интеграција и одбранбени интереси на државите-членки за зајакнување на способностите за кризен менаџмент. Постои разбирање во ЕУ и државите-членки дека Главната цел се остварува на задоволително ниво, без оглед со какви средства и способности располагаат државите кога ќе се соочат со кризи и без оглед на домашните интерпретации за тоа што е Главната цел, како треба да се развие и кон каква долгорочна политичка цел.

5. Предизвици за цивилен кризен менаџмент

Највлијателните средства на ЕУ за влијание врз меѓународната стабилност се невоени, најчесто економски мерки, поддржани со дипломатија. Кога националните средства и способности се додадени, ЕУ потенцијално има огромна колекција алатки за создавање стабилност. Дури и пред

да се појави криза, ЕУ може да употреби економски инструменти, како што се трговија, тарифи и субвенции, политики за позајмување, надворешна помош, менаџмент со бегалци и имиграциска политика за да се засили влијанието. Полициските мисии, дипломатските контакти, одбранбената дипломатија, набљудувачките мисии, размената на информации и промоцијата на владеење на правото се инструменти на превентивна дипломатија и превенција од конфликти. Заедно со другите институции, како ОН и НАТО, комбинираниите и координираниите напори на државите-членки на ЕУ, широката палета на економски и дипломатски инструменти можат да бидат корисни и релевантни за краткорочни иницијативи и долгорочни напори за превенција.

Итно ослободување или цивилна заштита во пресрет на природни или човечки катастрофи е уште една алатка на кризниот менаџмент на ЕУ. Овој елемент вклучува близу координирани невоени и воени способности. Заканите или предизвиците, како меѓународен криминал, трговија со дрога, трговија со луѓе, нелегален трансфер на пари, добра и луѓе, исто така, имаат потреба од колективен пристап како дел на ЕБОП. Многу елементи на цивилниот кризен менаџмент се еднакво релевантни за внатрешната и надворешната безбедност. Постојат пет принципиелни предизвика со кои се соочува цивилниот кризен менаџмент. Првиот предизвик е структурен и се однесува на интерното ривалство меѓу Европскиот совет, Високиот претставник и Европската комисија, што претставува значаен удар на практичната соработка.

Вториот предизвик се однесува на функционалната координација на ЗНБП/ ЕБОП-компонентите преку трите столба на ЕУ и различните директорати, секретаријати и моќни центри. Откако некои елементи, како контратероризам и цивилна заштита, се еднакво релевантни за надворешна и внатрешна безбедност, ова може да ја компликува координацијата. Процедурите за одлучување, улогите на државите-членки и органите на ЕУ се разликуваат меѓу различните столбови на ЕУ.

Трето, малку држави-членки имаат интерес во мултинационалниот цивилен кризен менаџмент, што често не е висок на списокот на приоритети, поради што успехот е тежок за проценување. Покрај сè, постои мала домашна поддршка за испраќање на дефицитарни ресурси, како полициски службеници, судии, обвинители и пари. Дополнителна компликација е фактот дека средствата припаѓаат на различни министерства, индивидуални федерални држави, региони и градови. Дури и со механизмот на ЕУ за брза реакција за финансирање на цивилниот кризен менаџмент, долгорочното финансирање е предизвикувачко за повеќето влади. Развојот на вакви способности е попречен од тешкотии во потпишувањето договори со цивили, како што се меѓународната интероперабилност и националните тренинг потреби.

Четврто, постои општо колебање за поврзување на воените и цивилните средства. Многу европски вооружени сили стравуваат дека нивни-

от професионализам и искуството од војување се под закана од натамошна цивилна соработка. Од друга страна, цивилите понекогаш се загрижени дека тие ќе бидат загрозувани од инволвирањето на униформиран персонал / војници.

Петто, конечно, не постои култура за превентивно вклучување на ЕУ и функцијата остана ембрионална за одредено време.

6. Оперативни модалитети

Уште од своето основање, акронимот ЕБОП покрива специфична политика и сет од посветени институции. Првенствено се идентификува со „кризниот менаџмент“, со цел да се избегнат политичките недоразбирања што терминот „заедничка европска одбрана“ се обиде да ги создаде. Во секој случај, „кризниот менаџмент“ на ЕУ не е ограничен само на воената димензија, туку опфаќа и специфична цивилна димензија. Формално почнувајќи во 2003 година, ЕБОП се трансформираше во серија на воени и цивилни операции за кризен менаџмент, простирајќи се низ повеќе делови на светот, што можат да се спроведуваат со или без поддршка на НАТО преку Берлин-плус спогодбата.

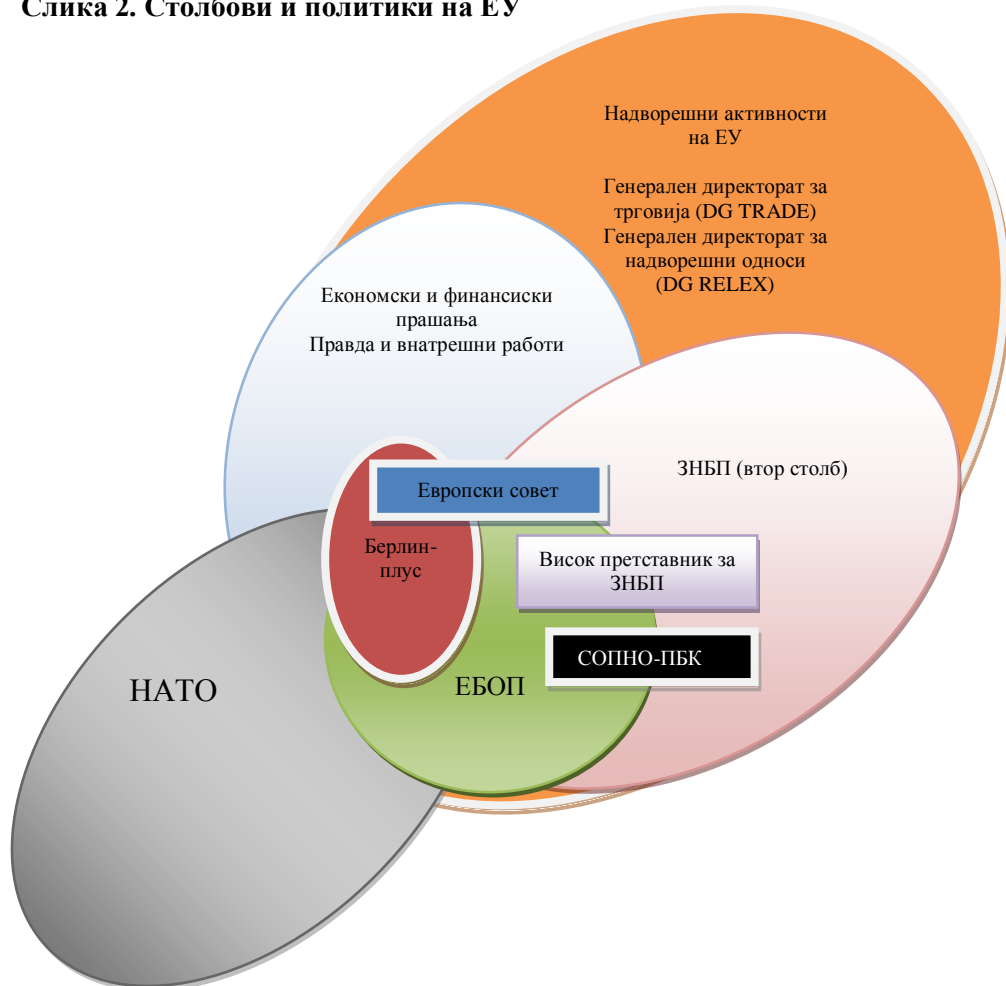
Како и да е, ЕБОП останува интегрален дел на ЗНБП, што е централен елемент, иако не и единствениот, во надворешното дејствување на ЕУ. Исто така, потпомогната е со поголем алат, вклучени тела, програми и инструменти што потпаѓаат во првиот столб и се раководени од Европската комисија. На истиот начин на кој надворешното дејствување на ЕУ не е ограничено од средствата и процедурите на ЗНБП, кризниот менаџмент не се извршува само преку инструментите на ЕБОП. Кога станува збор за соочување со вистински меѓународни кризи, други политички области – трговија, помош, транспорт, комуникации, финансиски и политички мерки – можат подеднакво да бидат вклучени, а да не потпаѓаат под надлежност на ЗНБП/ЕБОП.²²⁷

Клучните политички одлуки на ЕБОП се усвојуваат на највисокото ниво на Советот или кога е соодветно и потребно и во Европскиот совет. Одлуките на кризниот менаџмент често имплицираат употреба на финансиски програми на Унијата, програми од хуманитарен домен или дејства поврзани со трговија. Одлуките на кризниот менаџмент можат да вклучат и наметнување санкции, специфична гранична контрола или цивилни одбранбени мерки, што имаат потреба од вклучување на други формации на Советот. До денес, не е креирана ниту една формација на Советот за министрите за одбрана, кои ќе се среќаваат неформално – без да донесуваат одлуки – или во Советот за општи работи и надворешни односи, кој оста-

²²⁷ Види: Karel de Gucht, “Shifting EU Foreign Policy into Higher Gear”, *EU Diplomacy Papers 1/06*, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, Bruges, College of Europe, 2006, pp. 4-6.

нува главното тело за одлучување на прашањата поврзани со ЕБОП (слика 2). Значи, извршувањето на Петербуршките задачи, што ја креираат суштината на ЕБОП се доверени на различни тела што се на многу начини „посебни, но не одвоени“ од другите институции на ЕУ.²²⁸

Слика 2. Столбови и политики на ЕУ



ЕБОП е сè уште политика во создавање и работа во прогрес, делумно поради природата на политиката: кризните состојби не се меѓусебно идентични и бараат висок степен на флексибилност и приспособување. Повеќето од способностите припаѓаат на државите-членки, што претставу-

²²⁸ Види: Martin Ortega, *Beyond Petersberg: missions for the EU military forces*, во Nicole Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy: The first five years (1999-2004)*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2004.

ва посебна комбинација на волја и способност на државите-членки да ги ставаат на располагање на Унијата таквите способности, особено откако не постои некаква обврска за такво нешто. Како и да е, развиениот карактер на ЕБОП е поради својата релативна младост во споредба со другите политики на ЕУ: (а) операциите предводени од ЕУ почнаа во јануари 2003 година; (б) политиката на ЕУ за обука и извршување е во зачеток; (в) процедурите се нетестирани; (г) евалуациите на научените лекции се почнати.²²⁹

Може да се каже дека почетните процени на изводливост на операциите за кризен менаџмент под водство на ЕУ се вршат на високо неформално ниво, уште повеќе кога станува збор за воена операција лоцирана во областите на НАТО. Во вториов случај, меѓу двете организации се воспоставени основните параметри на идните операции, одговорностите и можните поделби на товарот. Во случај на автономна операција на ЕУ, државите-членки се подготвени да ги понудат своите штабови и со тоа претставуваат „рамковна нација“ (*framework nation*),²³⁰ додека соодветното произведување сила се изведува во соработка со ВКЕУ и ВПЕУ. Во случај на цивилна операција, методот е сличен, само е повеќе централизиран во телата на ЕУ и со поголема улога на Европската комисија.

Откако профилот, посакуваните цели и средствата за операцијата се одредени и усогласени, заедничката акција се изготвува и финализира од страна на Советот. Одлуките се усвојуваат со консензус, иако со Договорот од Амстердам држава-членка има можност од воздржување, што мора да биде квалификувано во формална декларација што нема да ги обврзува засегнатите држави-членки да ја применуваат одлуката, туку само да прифатат дека „се приврзуваат на Унијата“. Што и да се помисли за потребата од квалификувано мнозинство во доменот на ЗНБП, факт е дека, по потпишувањето на Договорот од Маастрихт, одлуките што имаат одбранбени импликации секогаш конституираа арена во која е потребна едногласност. Како резултат, „конструктивното воздржување“ претставува флексибилен механизам што може да се применува на одлуките на ЕБОП, иако автоматското финансиско исклучување може да диктира различно гласачко однесување предизвикано од буџетските калкулации. Целата фаза е таква што е екстремно невообичаено дека држава-членка ќе одлучи да блокира усвојување одлука кога заедничката акција има поминато преку прелиминарните преговори.²³¹

²²⁹ Antonio Missiroli, *ESDP – How it works*, во Gnesotto Nicole (ed.), *EU Security and Defence Policy: The first five years (1999-2004) ...*, op. cit., p. 66.

²³⁰ Ibid. „Рамковна нација“ го презема водството на операцијата што е колективно планирана и останува под политичка контрола на меѓународната организација. Од друга страна, „водечка нација“ претпоставува планирање и командни модалитети на мултинационална операција надвор од рамката, политичката контрола или колективните способности на меѓународната организација во која е членка.

²³¹ Види: Ortega Martin, “Military Intervention and the European Union”, *Chaillot Paper No. 45*, Paris, EU Institute for Security Studies, March 2001.

Една карактеристика на ЕБОП *vis-a-vis* ЗНБП е дека одредбите од Договорот од Ница за „забрзана соработка“ во вториот столб на ЕУ не се применливи за прашањата што имаат воени или одбранбени импликации. Ваквата фаза остава широк простор за коалиција на оние што сакаат да ги изведуваат мисиите на барање на ЕУ и под нејзина стратешка контрола, бидејќи не постои обврска да се земе учество во секоја заедничка операција. Второ, сите држави-учеснички воспоставуваат „Комитет на придонесувачи“ што дава препораки околу практичните елементи на операцијата, како и можноста од вклучување на трети држави што не се членки на ЕУ. Трето, постои можност за државите-членки на ЕУ и оние држави што не се членки на ЕУ, да ја напуштат или да се приклучат на некоја операција откако иницијалната фаза на теренот е завршена.

Секоја операција има финансиска покриеност преку *ad hoc* механизам што е вклучен во заедничката акција. Нејзините модалитети варираат во зависност дали се работи за воена или цивилна операција. Договорот за ЕУ наведува дека административните трошоци се извлекуваат од заедничкиот буџет на ЕУ, додека оперативните трошоци за воени операции се извлекуваат од државите-учеснички, согласно нивниот БДП или на друг начин што Советот би го усвоил едногласно.²³² Во пракса, ова значи дека цивилните операции можат да бидат финансирани преку буџетот на ЕУ, додека воените трошоци се на товар на државите-учеснички, според правилото „трошоците лежат таму каде што паѓаат“ (*costs lie where they fall*).

7. Европската безбедносна и одбранбена политика во Уставот за Европската унија

Во декларацијата од Лакен разгледана е суштината на обемот на проширување на ЕБОП, со цел на светската сцена да постои силна Европа што би располагала со силни инструменти, вклучително и оние од воен карактер.²³³ Кон одредбите во Уставот за ЕБОП, со кои на општ или институционален начин се дефинира ЗНБП, треба да се додадат одредбите од протоколи и декларации, меѓу кои посебно се значајни Протоколот 1 за улогата на националните парламенти,²³⁴ Протоколот 20 за позицијата на Данска и Декларацијата 39 во врска со Протоколот за позицијата на Данска,²³⁵

²³² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Financing of Civilian Crisis Management Operations COM (2001) 647 final, Brussels, 28 November 2001, pp. 1-14, Consolidated Version of the Treaty on European Union, OJ C 325/7, 24 December 2002, p. 17.

²³³ Извештај на работната група број 8, CONV 461/02 од 16 декември 2002 година.

²³⁴ Protocol on the Role of National Parliaments in the EU, OJ C 310/204, 2004.

²³⁵ Protocol on the Position of Denmark, OJ C 310/356, 2004; Declaration concerning the Protocol on the position of Denmark, OJ C 310/470, 2004.

Протоколот 23 за структурната соработка²³⁶ и Протокол 24 за односите со ЗЕУ.²³⁷

Во Договорот од Мастрихт е воведена компромисна формулација што прави разлика меѓу „политика на заедничка одбрана“ како дел од ЗНБП и „заедничката одбрана“ како цел што во даден момент може да доведе до воспоставување на заедничка одбрана.²³⁸ Ваквата поделба е содржана и во Договорите од Амстердам и Ница, каде е прецизирано дека Европскиот совет мора едногласно да ја усвои секоја одлука од областа на заедничката одбрана и дека таа мора да биде ратификувана од државите-членки. Со утврдувањето на оваа политика и пренесувањето на средствата на ЗЕУ на ЕУ, Европската безбедносна и одбранбена политика е преименува во Заедничка безбедносна и одбранбена политика.²³⁹

Учесници во оваа политика се државите-членки (со исклучок на Данска), со почитување на специфичностите на нивните национални политики. Тоа подразбира неутралност на Австрија, Финска, Ирска и Шведска, како и Малта и Кипар (што не се декларираат како неутрални, но кои во одредена мера се), што би можело да доведе една или повеќе од нив, во некои случаи, да не учествуваат во активностите на Унијата од воен карактер, поради спротивноста со нивното сфаќање на неутралноста.

Во однос на Договорите од Мастрихт, Амстердам и Ница, со текстот на Уставот проширена е дефиницијата на европската безбедност и одбрана, што резултираше со ширење на полето на нејзина примена во пет насоки, почитувајќи ги активностите на секоја држава-членка во одбрана на нејзините национални територии. Прво, ставени се цивилните и воените средства, чија употреба е регулирана во согласност со ОН, за полесно да се утврди и прифати легитимноста на воените акции.²⁴⁰ Од правна гледна точка, оваа формулација е поблиска до јазикот на ОН, поради тоа што овие мисии се одвиваат надвор од ЕУ и имаат тројна цел: одржување на мирот, спречување конфликти и јакнење на меѓународната безбедност. Воведувањето на цивилно-воени компоненти ја зголемува улогата на ОН, како и способноста за предвидување на конфликти, што би требало да го намали диспаритетот меѓу оние заговорници за силна и самостојна Европа и неутралните и умерени држави во врска со военото дејствување на ЕУ.

²³⁶ Protocol on Permanent Structured Cooperation Established by Article I-41(6) and Article III-312 of the Constitution, O J C 310/364, 2004.

²³⁷ Protocol on Article I-41(2) of the Constitution, O J C 310/365, 2004.

²³⁸ Член J.4 од Договорот од Мастрихт, на предлог на Белгија.

²³⁹ Суштината е во тоа што ваквото преименување ја одржува логиката на три начини. Прво, дека безбедносна и одбранбена политика останува дел од ЗНБП и оти претставува продолжение. Второ, има за цел воспоставување политика на заедничка одбрана на Унијата. Трето, целта на „европската одбрана“, останува да се реализира во иднина што ќе биде условено со усвојување на нов договор по неуспехот на Уставот и негова ратификација во државите-членки.

²⁴⁰ Член 1-41, точка 1.

Второ, попис на Петербуршките мисии, со цел да се избегне нивно дополнително утврдување во случај на потреба на повторно дефинирање.²⁴¹ Покрај Петербуршките мисии, списокот на мисии содржи акции од воен карактер што се преземаат во рамки на одржување на мирот, како што се разоружување, советодавна и воена помош, постконфликтна стабилизација. Значи, сето ова подлегнува и останува во доменот на политичко толкување.

Трето, другите мисии од областа на ЗНБП се утврдени во согласност со Декларацијата од Лакен и нивна цел во борба против тероризмот, што вклучува поддршка на трети држави за борба на нивна територија.

Четврто, дополнителна одредба што се однесува исклучиво на ЕБОП е „солидарната клаузула“²⁴² што претставува средство за дејствување на сите држави-членки, кога некоја од нив е погодена со природна катастрофа или терористички напад. Имплементацијата на новата клаузула ќе биде доверена на Советот на министри и ПБК.²⁴³ Иако подразбира мобилизирање, првенствено на политичките сили и помош на цивилните структури, оваа одредба може да послужи и за употреба на воени средства што се во надлежност на државите-членки.

Петто, се наметнува обврска за државите-членки на ЕУ да ја дадат сета расположлива помош и поддршка во случај некоја од нив да биде предмет на воена агресија.²⁴⁴ Во прашање е ново приближување во рамки на Унијата што претходно ја одбиваа некои држави-членки на НАТО и неутрални држави: за едни, доволна беше безбедносната гаранција од членство во НАТО, додека другите сакаа да ја задржат својата неутралност и својата одбрана да ја засноваат исклучиво на национална основа, за да избегнат можност да бидат вовлечени во конфликт што би погодил некоја друга држава-членка. Меѓутоа, оваа одредба подразбира почитување на специфичните политики на државите-членки, независно од тоа дали се неутрални или ја исклучуваат секоја можност за учество во ЗНБП. Во Уставот е потврдена предноста која е дадена на Алијансата, иако постои сомнеж за валидноста на одредбата околу солидарното давање на воена помош меѓу државите-членки на ЕУ поради статусот на неутралност.²⁴⁵

Оперативни аспекти на безбедноста и одбраната. Оперативните аспекти на безбедноста и одбраната подразбираат придонес на државите-членки и одржување на врските со Алијансата. Со одредбите за придонес на државите-членки предвидено е Унијата да води мисии од областа на ЗБОП, со цели кои ги утврдува Советот, но со воени и цивилни средствата што државите-членки ги ставаат на располагање на Унијата и имаат карак-

²⁴¹ Член 3-309.

²⁴² Член 1-43.

²⁴³ Член 1-42 и член 3-231.

²⁴⁴ Член 1-40, точка 2 и 7 и член 3-214.

²⁴⁵ Доколку тие ја прифаќаат солидарноста, тогаш мораат да се откажат од неутралноста, што би значело и промена на нивниот уставен акт.

тер на мултинационални сили.²⁴⁶ Финансирањето на акциите паѓа на товар на државите-членки, според распределба која се утврдува во согласност со БДП, со можност од воздржување на државите-членки што не учествуваат во некои од тие мисии.²⁴⁷

На институционален план, во поглед на одлучувањето и иницирањето на иницијативи, ЗБОП е идентична со системот утврден за ЗНБП: одлуките ги изготвува ПБК, додека право на иницијативи дава министерот за надворешни работи и државите-членки. За разлика од Високиот претставник, министерот за надворешни работи има улога на придвижувач, што личи на улогата што ја има Комисијата за политиките на Заедниците, претседава со ПБК и располага со инструменти што Советот ќе ги стави на располагање на ЗНБП.²⁴⁸

Главен инструмент на ЗБОП е Европската одбранбена агенција,²⁴⁹ задолжена за оперативните потреби на државите-членки, зајакнување на индустриските и технолошките основи на одбраните на државите-членки, утврдување на европските политики во областа на вооружувањето, усогласување на политиките за набавка на оружје, координирање и управување со мултилатералните програми, како и давање поддршка во технолошките истражувања за воени цели.²⁵⁰

Проблемот на демократска контрола е присутен и во областа на ЗБОП. Уставот ја држи оваа политика во институционално „ничија земја“ (*no man's land*), бидејќи се ограничува, од една страна, на консултации и скромно информирање на Европскиот парламент²⁵¹ и, од друга страна, на систем на меѓупарламентарна соработка, без обврска за националните парламенти.²⁵² Во областа на одлучување,²⁵³ задржана е едногласноста и не е предвидена можност за поблиска соработка. Меѓутоа, воведени се два флексибилни механизми: првиот е Советот да довери на група држави-

²⁴⁶ Член 1-41, точка 1-3.

²⁴⁷ Член 3-313, точка 3.

²⁴⁸ Се поставува прашањето за постоење на одреден ризик поради соединување на функциите на Високиот претставник и Комесарот за надворешни односи. Некои стравувања оеаа во насока дека на министерот му помагаат повеќе други комесари. Сепак, ваквите стравувања се неосновани од политичко-воен аспект, поради тоа што тие се резервирани за Советот, иако не се исклучува можноста министерот за надворешни работи да биде задолжен за ЗБОП како единствена област во чии рамки нема да има меѓуинституционално мешање, бидејќи во надворешното претставување на ЕУ во прв план ќе дејствува претседателот на Европскиот совет.

²⁴⁹ Член 1-41, точка 3 и член 3-311.

²⁵⁰ Член 3-311.

²⁵¹ Член 1-41, точка 8.

²⁵² Тоа е последица на ставот на владите на државите-членки што не сакаа посилна парламентаризација на политиката на одбрана и покрај желбите на националните парламенти да имаат поголемо влијание во оваа област. Види: Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union.

²⁵³ Член 1-41, точка 4.

членки остварување на некои специфични мисии на оперативен план, што на извесен начин значи воспоставување на поблиска соработка. Вториот механизам на структурна соработка е нов, компликуван и нејасен.²⁵⁴

8. Европската безбедносна и одбранбена политика во Договорот од Лисабон

Причините за неуспешноста на референдумите во Холандија и Франција не беа насочени кон ЗНБП и ЗБОП. Сосем спротивно, целта за зајакнување на стојалиштето на ЕУ на меѓународната сцена зазема силна поддршка на јавното мислење во европските држави, што е основна причина зошто одредбите за ЗНБП и ЗБОП во Уставниот договор не се радикално изменети во Договорот од Лисабон.²⁵⁵ Едногласно гледиште беше дека ЗНБП е важна област во активностите на ЕУ што има потреба од зајакнување. Воените операции можеби не го означиле револуционерното поглавје во историјата на напорите на меѓународниот кризен менаџмент, но во време кога многумина мислеа дека ЕУ презема значителен ризик, успешно се покажа дека планирањето и спроведувањето на независна операција на ЕУ, дури и во неповолна средина, не е надвор од можностите. Со други зборови, додека се водеа преговорите за Договорот од Лисабон, оперативната страна на ЗБОП се движеше во задоволителна насока, иако постојеја дебати дека некои од недостатоците ќе привлечат внимание. Проблемот беше посложен со фактот дека експертите за одбрана никогаш не беа вистински обучени за клучни прашања за институциите на ЕУ и одлучувањето. Сепак, Договорот од Лисабон доведе до одлука за ЗНБП и ЗБОП што можат потенцијално да бидат од големо значење за развој на способностите.

По прашањата за ЗБОП, Договорот од Лисабон ги идентификува новитетите предвидени со Уставот: создавање на функцијата на Висок претставник за надворешни прашања и безбедносна политика, кој ќе биде и потпретседател на Комисијата (ВП/ПП); воспоставување на Европската служба за надворешно дејствување; воведување на постојана структурна соработка; заедничка помош и солидарна клаузула. Договорот содржи и некои други елементи што вреди да бидат споменати:

- Договорот стипулира дека „заедничката безбедносна и одбранбена политика ќе вклучи прогресивно вградување на заедничката одбранбена политика на Унијата. Ова ќе води кон заедничка одбрана кога Европскиот совет, дејствувајќи едногласно, така ќе одлучи“. Не се понудени многу заклучоци кон содржината на заедничката

²⁵⁴ Член 1-41, точка 5 и член 3-310.

²⁵⁵ Според Евробарометар, 75% од граѓаните на ЕУ ја поддржуваат Заедничката безбедносна и одбранбена политика. Eurobarometer 66, Public Opinion in the European Union, First Results, Fieldwork: September-October 2006.

политика, освен потребата од претходна едногласна одлука на Советот што ќе биде усвоена од државите-членки „во согласност со нивните национални потреби“.²⁵⁶

- Договорот повторно се повикува на НАТО: „ќе ги почитува обврските на некои држави-членки поврзани со НАТО“ и дека заложбите и соработката „ќе биде усогласено со заложбите под НАТО“.²⁵⁷
- Договорот од Лисабон ги „институционализира“ Петербуршките задачи: заеднички операции за разоружување, воени совети и помош, превенција од конфликти и постконфликтна стабилизација. Договорот, исто така, го потенцира придонесот што овие мисии и операции можат да го направат „во борбата против тероризмот, вклучително со поддршка на трети држави во борбата против тероризмот на нивните територии“.²⁵⁸
- Во Декларацијата 14 од Договорот од Лисабон се потенцира дека „одредбите што ја покриваат Заедничката надворешна и безбедносна политика не даваат нови овластувања на Комисијата да иницира одлуки, ниту тие ја зголемуваат улогата на Европскиот парламент“.²⁵⁹ Ова значи дека Европскиот парламент може само да биде регуларно советуван и информиран од ВП/ПП за основните аспекти и развојот на ЗНБП и ЗБОП.²⁶⁰ Сепак, фактот дека Високиот претставник ќе биде и потпретседател на Комисијата го обезбедува Европскиот парламент со дополнителна демократска контрола, која е потребна за неговото назначување. Понатаму, може да се смета дека правото на Парламентот за поднесување предлог за казнување против Комисијата, исто така, може да биде употребено доколку не се чувствува задоволително со достигнувањето на ВП/ПП.²⁶¹
- Одредбата од Договорот од Лисабон дека ЕУ ќе има правен персоналитет нема да резултира со измени во процесот на одлучување.²⁶² Едногласноста и понатаму ќе биде потребна за усвојување на одлуки што имаат „безбедносни и одбранбени импликации“ поврзани со ЗБОП (вклучително и почнување операции).²⁶³ Како правило, Договорот од Лисабон нема да влијае врз овластувањата и одговорностите на државите-членки во областа на надворешната и

²⁵⁶ Види: Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, OJ C 306/1, 17 December 2007, точка 49в.

²⁵⁷ Точка 49, под ц-7.

²⁵⁸ Точка 50, член 28 В.

²⁵⁹ Види: Treaty of Lisbon, Declaration 14 concerning the common foreign and security policy.

²⁶⁰ Точка 40, под а.

²⁶¹ Точка 18, член 9 D, под 8.

²⁶² Точка 55, член 46 А.

²⁶³ Точка 34, под а, член 31 и 38 од Consolidated Version of the Treaty on European Union, OJ C 115/13, 9 May 2008.

одбранбената политика, ниту над вето овластувањата на секоја држава-членка по одлуките на ЗНБП, што ќе „останат предмет на специфични правила и процедури“.²⁶⁴ Постои можност за квалификувано мнозинско гласање кога Советот усвојува одлука „дефинирајќи ја акцијата или позицијата на Унијата, на предлог што Високиот претставник...го презентира по специфично барање на Европскиот совет, на негова иницијатива или на иницијатива на Високиот претставник“. Ова значи дека, Советот може со квалификувано мнозинство да одлучи на барање на Високиот претставник, откако Европскиот совет едногласно ќе одлучи за ваквото барање.²⁶⁵

8.1 *Функцијата на Висок претставник/потпретседател на Комисијата*

Високиот претставник на Унијата за ЗНБП, кој ќе биде и потпретседател на Комисијата, е наследник на Министерот за надворешни работи на Унијата предвидено во Уставниот договор. Може да се каже дека ВП/ПП ќе носи две капи, но ако се видат неговите задачи и одговорности воспоставени во Договорот од Лисабон, треба да се додаде и трета капа: ВП/ПП ќе раководи и со Советот за надворешни работи.²⁶⁶ Понатаму, „Високиот претставник ќе ја претставува Унијата за прашања поврзани со заедничката надворешна и безбедносна политика. Тој ќе извршува политички дијалог во корист на Унијата и ќе ја изразува позицијата на Унијата во меѓународните организации и на меѓународни конференции“.²⁶⁷ Ова значи дека ВП/ПП ќе ги преземе одговорностите на постоечкото ротирачко претседателство за прашањата на ЗНБП.

ВП/ПП, исто така, ќе „придонесе преку своите предлози за имплементација на заедничката надворешна и безбедносна политика и ... ќе обезбеди имплементација на одлуките усвоени од Европскиот совет и Советот“²⁶⁸ и „ќе ги стави во ефект, со државите-членки ... користејќи ги националните и ресурсите на Унијата“.²⁶⁹ Конечно, во својот капацитет како потпретседател на Комисијата, тој „ќе ја обезбеди конзистентноста на надворешното дејствување на Унијата“ и „ќе биде одговорен во рамки на Комисијата за службените одговорности во надворешните односи и за координирање на другите аспекти на надворешното дејствување на Унијата“.²⁷⁰

²⁶⁴ Точка 27, под а.

²⁶⁵ Точка 34, под в.

²⁶⁶ Точка 19, член 9 Е, под 3; член 18 од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

²⁶⁷ Точка 30, член 13а.

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Точка 29, под с; член 26(3) од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

²⁷⁰ Точка 19, член 9 Е, под 3; член 18 од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

Во извршување на овие задачи, ВП/ПП ќе ги „обезбедува конзистентноста и ефективност на акциите на Унијата“.²⁷¹ Тој може да се „обрати до Советот по секое прашање поврзано со заедничката надворешна и безбедносна политика и може да поднесе соодветни иницијативи и предлози“.²⁷² Во утврдувањето на развојот на криза како прашање од итност, ВП/ПП може да одлучи да „свика вонреден состанок на Советот во рок од 48 часови или, во итен случај, за покус период“.²⁷³

Одредбите од Договорот од Лисабон ја потврдуваат актуелната практика. Во теорија, Високиот претставник сега нема право на иницијатива и тој може само да зборува во корист на Унијата на барање на Претседателството. Во пракса, ВП/ПП најчесто ја води тројката на меѓународните состаноци и конференции; се состанува и разговара со странските службеници; регуларно дава изјави, што ја рефлектираат позицијата на Унијата; поднесува до Советот, на своја иницијатива или во соработка со Комисијата, известувања што содржат идеи и препораки во насока на акциите што Унијата може да ги следи по одредени прашања; и седи на преговарачка маса со трети страни за чувствителни прашања, по овластување на Советот.²⁷⁴ Но, одвоено од својата кодификувана димензија, Договорот од Лисабон го овластува ВП/ПП со поголеми овластувања и авторитет, додека во однос на одговорностите од надворешното претставување, актуелниот формат на тројката не е идеален за јасност и континуитет, како што се менуваат приоритетите со секое ротирање на претседателството.

Од друга страна, ќе има *checks and balances*. ВП/ПП ќе игра важен дел во обликување на процесот на одлучување, но кога ќе се имплементира политиката, тој ќе биде обврзан со одлуките на Советот, односно оние усвоени едногласно од државите-членки. Тој ќе биде одговорен и пред Европскиот совет (што може да одлучи за престанок на неговиот мандат) и Советот, како и пред Европскиот парламент во неговиот капацитет како потпретседател на Комисијата. Тешкотиите што ВП/ПП може да ги има во извршување на своите задачи и одговорности, можат да бидат следниве:

- Во ситуација кога се става крај на системот на претставување – тројката – Претседателот на Европскиот совет ќе учествува во кризните ситуации и во претставувањето на ЕУ, што може да ја загрижи Комисијата околу надворешното дејствување на Унијата. Ќе бидат потребни механизми за работни врски во кои државите-членки ќе бидат надвор од равенката.
- Друго комплексно прашање може да биде внатрешната координација во рамки на Комисијата, особено меѓу ВП/ПП и оние комесари што ќе задржат важни одговорности во областа на надворешно-

²⁷¹ Член 26(2) од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

²⁷² Член 30(1) од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

²⁷³ Член 30(2) од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

²⁷⁴ Членови 27 до 33 од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

то дејствување, проблем што веројатно ќе биде повеќе акутен според актуелната конфигурација (со 27 комесари).

- Најголемата предност на позицијата, поврзаната улога меѓу Комисијата и Советот, може теоретски лошо да заврши доколку овие две институции меѓусебно се најдат во несогласување околу важни политички прашања. Во ваков случај, ВП/ПП ќе треба да го искористи своето знаење и искуство за да одржи најблиска можна кохезија меѓу различните актери.
- Како логична последица на тројната капа, ВП/ПП ќе биде задолжен со огромна работа и одговорности, за што ќе му бидат потребни огромно време и енергија. Понатаму, тешкиот распоред што ВП/ПП треба да го поднесува во обид гласот на Унијата да се слуша во светот, наложува тројната капа и описот на работата да ги надминат дури и најдобрите способности на секој поединец.
- Друг голем ризик е дека ВП/ПП може да потроши многу време соочувајќи се со внатрешните кавги во обид сите да бидат задоволни (Претседателот на Европскиот совет, Комисијата и Претседателот, државите-членки), на сметка на пренесување на пораките на Унијата до трети страни и на меѓународната сцена. Основниот критериум според кој ВП/ПП е оценет е опсегот на неговата меѓународна мрежа. Негова основна цел ќе биде отстранување на тешкотиите или обезбедување компромис меѓу партнерите на ЕУ.²⁷⁵

Како заклучок, создавањето на местото на ВП/ПП е фундаментална институционална одредба на Договорот од Лисабон и носи голем потенцијал за значително зголемување на кохерентноста и ефективностата на надворешната политика на ЕУ. Персоналитетот и начинот на кој ќе дејствува со државите-членки, Комисијата и Европскиот парламент ќе бидат клучни за одредување на степенот на неговиот успех. Гледано од перспектива на ЗБОП, веројатно е дека функцијата на ВП/ПП ќе работи за сеопфатна ЕУ-акција, особено кога станува збор за мобилизирање на државите-членки во генерирање на потребната политичка волја за развој на способностите.

8.2 *Измени во Европската служба за надворешно дејствување*

Европската служба за надворешно дејствување (ЕСНД) ќе биде значајно средство за поддршка на проширениот мандат на ВП/ПП, во поглед на надворешното претставување. Земено заедно, ВП/ПП и ЕСНД можат да придонесат кон намалување на различните дихотомии што традиционално го попречуваа надворешното дејствување на ЕУ (меѓунационалните, меѓувладините и супранационалните интереси). Службата ќе треба да му помага на ВП/ПП во формулирање на пораките што можат да бидат соопштени од институциите на ЕУ на доследен начин. Значи, Службата

²⁷⁵ EU Foreign Policy and European External Action Service, The Finnish Institute of International Affairs, 25 February 2008

мора да биде организирана на начин според кој може да го обезбеди потребниот поттик за конвергенција, хармонизација, кохерентност и имплементација на политиките.

Договорот од Лисабон не предвидува јасен мандат за ЕСНД: „Во исполнување на својот мандат, Високиот претставник ќе биде потпомогнат од Европската служба за надворешно дејствување ... составена од службеници ... на Генералниот секретаријат на Советот и Комисијата, како и второстепен персонал од националните дипломатски служби на државите-членки. Организацијата и функционирањето ... ќе биде воспоставена со одлука на Советот ... ќе дејствува на предлог на Високиот претставник по консултации со Европскиот парламент и добивање согласност од Комисијата“.²⁷⁶

Повеќето од деталите на организацијата и функционирањето на ЕСНД треба да се разработат.²⁷⁷ Во принцип, постои согласност за *sui generis* природа на новата служба, иако факт е дека не се поврзува целосно со некои од столбовите на ЕУ. Според тоа, постои недостаток од јасна слика што ова значи во рамки на институционалната структура, како и за нејзиниот степен на автономија. Идеално, одделенијата и службите на Советот и Комисијата, што имаат надлежности во областа на надворешните односи, треба да се соединат во ЕСНД, односно со сите компетентни политички единици на Генералниот секретаријат на Советот и Генералните директорати на Комисијата (за надворешни односи, проширување, развој, трговија и хуманитарна помош). Ова ќе значи дека сите комесари со одговорности за надворешно дејствување ќе поднесуваат извештаи до ВП / ПП.

Во поглед на надворешното претставување, комисииските делегации, што вработуваат околу 7.000 персонал и во моментот работат на анализи, програми за помош и функции за претставување, мораат да бидат зајакнати за да станат делегации на Унијата што ќе ја претставуваат во трети држави и меѓународни организации. Ќе треба да се разработат соодветни механизми, со цел да се овозможи делегациите на соодветен начин да ги извршуваат своите задачи, вклучувајќи јасни линии на комуникации со Брисел, како и ефективни канцеларии за врски и соработка со дипломатските мисии на државите-членки. Во оние меѓународни организации каде што ЕЗ има статус на набљудувач, многу важни ќе бидат работните аранж-

²⁷⁶ Точка 30, член 13а, под 3; член 27(3) од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

²⁷⁷ Важни идеи беа поставени пред да почне ратификацијата на Уставот за ЕУ. На 1 март 2005 година, Високиот претставник за ЗНБП, Хавиер Солана, и претседателот на Европската комисија, Жозе Мануел Баросо, заеднички презентираа документ со цел да служи како основа за почетни дискусии со државите-членки во контекст на подготовка на заеднички извештај за напредок. Документот претставува повеќе минималистички модел со нагласок на улогата на министерот за надворешни работи на ЕУ и ЕСНД во областа на ЗНБП. Види: Issue Paper on the European External Action Service, SN 1508/05, 1 March 2005.

мани, за да се обезбеди дека пораките на Унијата ќе бидат слушнати со големо внимание.²⁷⁸

Овие организациски аспекти од идната позиција на ЕСНД ги загрижуваат различните актери кои денес се инволвирани во обликувањето и создавањето на надворешното дејствување на ЕУ. Комисијата е загрижена околу можната загуба на своите општи одговорности, како и околу специфичните надлежности во поглед на надворешното претставување. Генералниот секретаријат на Советот, што во моментот е во центар на вториот столб, стравува дека „центарот на гравитација“ може да се навали кон Комисијата. За својот дел, државите-членки се загрижени за ударот на ЕСНД, особено со можното деградирање на националните дипломатски служби. Средните и помалите држави-членки, што не можат да бидат присутни во сите делови на светот, се свесни за можноста за зајакнување, преку ЕСНД, на нивното надворешно претставување и намалување на административните трошоци. Како и да е, тие се, исто така, загрижени дека важните одлуки, што влијаат на нивните клучни национални интереси, можат да бидат усвоени од нова бирократска машинерија во која тие не би биле претставени, особено на највисоките административни и одлучувачки нивоа.

Според тоа, главен предизвик ќе биде да се заштити оригиналната природа и улога на ЕСНД, што ќе има потреба од соочување со тензиите што ќе бидат инхерентни на нејзината *sui generis* природа; постигнувајќи совршена средина меѓу прифатливиот степен на автономија и потребната доверба во различните институции; избегнување од заплеткување на ЕСНД во битките меѓу различните актери; и минимизирање на можното удвојување на политичките одговорности и функциите за поддршка.²⁷⁹ Понатаму, иако е јасно дека Службата ќе биде одговорна пред ВП/ПП, државите-членки ќе сакаат да уживаат одреден степен на надзор и административно-буџетска контрола на Европскиот парламент. Според овие околности, посакувањето ЕСНД да влева „европска дипломатска култура“ може да биде опасно и може да дојде само како резултат на конвергенција на интереси и политики меѓу државите-членки.

Како заклучок, постојат многу несигурности околу точниот облик што ЕСНД евентуално ќе го има. Многу ќе зависи од политичката волја на државите-членки и степенот на консензус. Ако е соодветно опремена и ја има поддршката од државите-членки, ЕСНД може ефективно да се издигне над предизвиците со кои ќе се соочи и да игра важна улога во потрагата по поголема конзистентност околу формулирањето политика и имплементација на одлуки. Од гледна точка на ЗБОП, додека ЕСНД може да биде од

²⁷⁸ Исто така, мораат да се изнајдат ефективни начини за интегрирање на работата на Специјалните претставници на ЕУ и нивните канцеларии што го известуваат Советот преку Високиот претставник.

²⁷⁹ Види: The European External Action Service: The nucleus of a strong European foreign policy, International Policy Analysis, European Integration Working Group, May 2009.

корист за сеопфатниот пристап на ЕУ, постојат солидни шанси што можат да ја навалат рамнотежата кон потрадиционалното надворешно дејствување и цивилната димензија на кризниот менаџмент. ПБК и ВКЕУ ќе треба да ја играат својата улога, а тоа се однесува и за Европската одбранбена агенција на фронтот на способности. За специфични прашања може да се очекува ВПЕУ да биде интегриран во ЕСНД на начин што нема да ги поткопа надлежностите и улогата на ВКЕУ.

8.3 Клаузула за заедничка помош и солидарна клаузула

Во поглед на заедничката помош, Договорот предвидува дека ако држава-членка претрпи вооружена агресија на својата територија, нејзините партнери ќе имаат обврска да обезбедат помош и поддршка „со сите средства во нивна моќ“, во согласност со член 51 од Повелбата на ОН.²⁸⁰ Државите-членки имаат обврска да обезбедат помош и поддршка на национална основа и ќе одлучуваат, повторно национално, каква помош ќе понудат. Теоретски, ЕУ како целина нема да биде вмешана, но на барање на засегнатата држава-членка или ВП/ПП ќе се одржи вонреден состанок на Советот за надворешни работи. Предлогот за имплементирање на клаузулата, што треба да биде ставена во ефект на барање на државата-членка што е жртва на терористички напад или човечки предизвикана катастрофа, се поднесува од ВП/ПП и Комисијата, додека Советот ќе усвои одлуки со квалификувано мнозинство, особено во случај каде што има одбранбени импликации, во кои е потребна едногласност. Државите-членки потоа ќе се координираат во рамки на Советот.²⁸¹

Во договорот посебно се разгледува статусот на несојузничките држави-членки, бидејќи дава до знаење дека споменатиот член „не го прејудира специфичниот карактер и одбранбената политика на одредени држави-членки“. Понатаму, како одговор на стравувањата дека клаузулата може да го поткопа НАТО, Договорот, исто така, стипулира оти наведената солидарност треба да биде „конзистентна со заложбите под кои НАТО, за оние држави што се членки, останува основа за нивната колективна безбедност и форум за негова имплементација“.²⁸²

Неколку прашања се однесуваат и за опсегот и природата на солидарната клаузула, како што се цивилната заштита, како и полициските или воените единици превентивно мобилизирани во активности за справување со кризи. Но, дали овие акции се применуваат „надвор од област“ или внатре во територијата на ЕУ и дали солидарната клаузула е правна одредба или политички принцип? Од една страна, јуридикцијата на Европскиот суд на правдата имплицитно ја покрива клаузулата, додека, од друга стра-

²⁸⁰ Точка 49, под 7; член 42(7) од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

²⁸¹ Точка 176, Дел 7 – Солидарна клаузула, член 188R; Дел 7 – Солидарна клаузула, член 222 од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

²⁸² Ibid.

на, воените средства мобилизирани на територијата на ЕУ можат да се гледаат во рамката на политиките и координираните акции во Советот.²⁸³ Како што имплементирањето на солидарната клаузула може да се покаже тешко поради политичките несогласувања, недостатокот од напредок може да зајакне некои држави-членки да се придвижат во форма на забрзана соработка или Европскиот суд на правдата да ја прошири својата јурisdикција кон имплементација на клаузулата.

Ако се сумира, Договорот од Лисабон нема да ја претвори ЕУ во воена алијанса. Како што беше кажано, направена е експлицитна референца во договорот кон НАТО. Сепак, вклучувањето на заедничката помош и солидарност носи значителна тежина. Важно е дека тие постојат и оти може да се дејствува според нив.

8.4 *Планирање и спроведување на операции*

На прв поглед, Договорот од Лисабон нема да има импликации за планирањето, почнувањето и спроведувањето на ЕБОП-операции. Одредбите навестуваат само минорни измени, што ја создаваат можноста за „доверување на имплементација на задачи до група на држави-членки што сакаат и ја имаат потребната способност за преземање на задачата. Оние држави-членки во согласност со Високиот претставник ... меѓусебно ќе се усогласуваат околу менаџирање со задачата“.²⁸⁴

Во која смисла оваа одредба претставува нова основа? Првиот чекор е дефинирање на поимот „менаџирање со задачата“. Ако менаџирањето вклучува планирање и воспоставување на командна структура и ако формалното одлучување во рамки на Советот се ограничи на помала група на „доверени“ држави (на пример, откако Советот едногласно одлучи „дека воената акција е соодветна“), оваа одредба може да претставува дополнителна вредност, откако може да навести модел на концептот на „водечка нација“ во институционална рамка на ЕУ.²⁸⁵ Според оваа одредба, групата на држави-членки што ја преземаат задачата ќе имаат корист од вклучувањето на институциите на ЕУ: ВП/ПП и ЕСНД, Комисијата и делегациите.

Друга одредба предвидува создавање на почетен фонд заснован на придонесот на државите-членки. Советот може да усвои, со квалификувано мнозинство, на предлог на ВП/ПП, одлуки за воспоставување процедури за основање и финансирање на фондот, како и управување на фондот и процедури за финансиска контрола. Потоа, Советот ќе ја овласти употре-

²⁸³ Точка 27, под а(2), точка 223, член 240 (а), член 24 и член 275 од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

²⁸⁴ Точка 49, член 28С; член 42 и 44 од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

²⁸⁵ Sven Biscop, Franco Algeri (eds.), “The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration”, *Egmont Paper 24*, Royal Institute for International Relations, Austrian Institute for European and Security Policy, June 2008, pp. 45-49.

бата на фондот (едногласно или *ad hoc*). Создавањето на почетен фонд е клучно за планирање и почнување на операцијата.²⁸⁶

8.5 *Постојана структурна соработка*

Договорот од Лисабон ќе им овозможи на државите-членки да воспостават Постојана структурна соработка (ПСС) во областа на одбраната, но само во развојот на способности и средства за дејствување, без примена на имплементација на мисиите и операциите. ПСС е воспоставена со квалификувано мнозинство и членка на ПСС што не ги задоволува своите заложби се соочува со суспензија со квалификувано мнозинство од другите држави-членки учеснички. Сите други одлуки преку кои ќе се имплементира ПСС, во пракса, ќе се усвојуваат едногласно.²⁸⁷

Одредбите во Договорот од Лисабон што се однесуваат на модалитетите за воспоставување на ПСС и критериумите за членство не се целосно неодредени, што не е случај со процедурите за одлучување. Во рок од три месеца по известувањето, Советот, по консултации со ВП/ПП, ќе усвои одлука со квалификувано мнозинство со која се воспоставува ПСС, одредувајќи го и списокот на држави-учеснички.²⁸⁸ Секоја држава-членка што сака да земе учество во ПСС ќе ја поднесе својата намера до Високиот претставник и Советот,²⁸⁹ по што државите-учеснички ќе усвојат, со квалификувано мнозинство, одлука за вклучување на заинтересираната држава-членка, засновано на тоа дали ги исполнува критериумите и заложбите во однос на Протоколот 10 за ПСС.²⁹⁰ Ако државата повеќе не ги исполнува критериумите или заложбите во однос на Протоколот 10, другите држави-учеснички можат да усвојат одлука со квалификувано мнозинство за суспендирање на нејзиното учество.²⁹¹

Воспоставувањето на ПСС, учеството на нови членки и суспендирање на учесник се трите области каде што одлуките се усвојуваат со квалификувано мнозинско гласање, што значи дека ниту една индивидуална држава-членка нема право на вето, додека сите други одлуки во однос на

²⁸⁶ Точка 47, под 3; член 41(3) од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

²⁸⁷ ПСС е повеќе „флексибилна“ отколку „зајакнатата соработка“; не е потребен минимален кворум на учесници, прагот не е фиксиран за учесниците и критериумите за прием не ги исклучуваат сите од почеток. Точка 49, под 6; член 42(6) и Протокол 10 од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

²⁸⁸ Точка 50, член 28 Е, под 2, член 46(2) од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

²⁸⁹ Точка 50, член 28 Е, под 3, член 46(3) од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

²⁹⁰ Ibid; Член 1 и член 2 од Protocol (No 10) on Permanent Structured Cooperation Established by Article 42 of the Treaty on European Union.

²⁹¹ Точка 50, член 28 Е, под 4, член 46(4) од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

суштината на ПСС ќе се усвојуваат едногласно од државите-учеснички.²⁹² Сепак, останува клучното прашање: кога и од кого ќе биде воспоставена ПСС? Протоколот 10 упатува дека моментот за дефинирање на целите и заложбите на ПСС почнува од денот на стапување во сила на Договорот. Имајќи го предвид постоечкиот недостаток на јасност во однос на заложбите и критериумите, можното воспоставување во рок од три месеца по влегување во сила на Договорот и објавувањето ќе значи дека: (1) ќе се преземе битно подготвителна работа; (2) деталите на овие критериуми и заложби треба претходно да бидат разјаснети; и (3) иницијатива на мала група на оние што се способни и/или што сакаат.²⁹³

Институционална поставеност. Согласно релевантните одредби, ПСС се воспоставува во рамките на Советот, но само државите-учеснички можат да донесуваат одлуки. Исто така, недостасуваат најавите за тоа како релевантните тела на Советот ќе бидат вклучени во ПСС (ПБК, ВКЕУ итн.). Во својата преамбула, Протоколот за ПСС се повикува на важноста на Високиот претставник на Унијата, целосно вклучен во постапките поврзани со ПСС. Договорот го споменува „известувањето“ до Високиот претставник за намерата на државите-членки за пристап, како и „консултациите“ на Високиот претставник пред воспоставување на ПСС.²⁹⁴ Ова претпоставува дека Високиот претставник ќе раководи со состаноците на ПСС во форматот на Советот, како што ќе раководи и со состаноците на Советот за надворешни прашања. Секретаријатот на Советот, ВПЕУ, ЕСНД, како и Европската одбранбена агенција, ќе бидат способни да помагаат во обезбедување поддршка на работата и состаноците во рамката на ПСС. Откако ПСС ќе треба да се соочи со структуралните слабости на европската одбрана, вклучително и нивото на одбранбените буџети, ќе биде важно ако шефовите на држави и влади добиваат поголем дел од акциите во обликувањето на релевантните одлуки од посебен интерес.²⁹⁵

Дефинирање на критериумите. Критериумите за членство се дефинирани во членот 1 од Протоколот 10 како општи цели кон кои се стремат државите-членки, стипулирајќи дека од датумот на стапување во сила на Договорот, ПСС е отворена за секоја држава-членка што:

- продолжува поинтензивно да ги развива своите одбранбени способности преку развојот на своите национални придонеси и учест-

²⁹² Ibid.

²⁹³ Членот 3 од Протоколот експлицитно се однесува на „воспоставување на критериумите, на основа на членот 2“ (во однос на заложбите) и потенцира дека Европската одбранбена агенција треба да придонесе за проценување на придонесите од државите-членки во согласност со дополнителните критериуми.

²⁹⁴ Точка 50, член 28 Е, член 46 од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

²⁹⁵ Поопширно во: Sven Biscop, “Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP”, *Egmont Paper 20*, Royal Institute for International Relations, Austrian Institute for European and Security Policy, April 2008.

ва во мултинационални сили во главните европски програми и во активноста на ЕОА во областа на развојот на одбранбените способности, истражување, стекнување и вооружување,

- го има капацитетот за снабдување, дали на национално или како дел од групите на мултинационалните сили, на борбените единици, структурирани на тактичко ниво како борбени групи, вклучително и елементи за поддршка како транспорт и логистика, способност за извршување на задачите, во период 5-30 денови, особено на барање на ОН и кои можат да бидат од-ржливи за почетен период од 30 денови и проширени на 120 денови.

Процената е дали овие цели се дополнителни или алтернативни, бидејќи интерпретацијата е клучна ако постои желба за успех на ПСС, што би значело мотивирање на сегашната методологија на ЗБОП. Како и да е, колективното дефинирање и едногласно одлучување можат да ги усложнат критериумите за пристап, доколку се интерпретираат на едноставен начин, што ќе доведе до тешки политички за надминување.²⁹⁶ Треба да се потенцира дека ПСС правилно се фокусира на целите на способност, иако Договорот меѓу критериумите за учество не ги споменува придонесите кон мисиите и операциите на ЕУ, што е доверлив индикатор на ентузијазам и конкретна вклученост во проектите на ЕБОП. Како и да е, државите-членки што веќе имаат учество во мировните мисии на ОН и/или операциите на НАТО можат да го искористат својот придонес во меѓународниот кризен менаџмент како погоден критериум во овој случај.

Постигнување на целите. Член 2 од Протокол 10 укажува на начините за постигнување на целите наведени во член 1. Повторно, текстот останува нејасен и остава многу простор за интерпретација. Поспецифично, државите-членки:

(а) Ќе соработуваат, со влегување во сила на Договорот, за постигнување на цели што се однесуваат на нивото на инвестициски трошоци за одбранбена опрема и регуларно прегледување на процесот, во светло на безбедносната средина и меѓународните одговорности на Унијата.²⁹⁷

Ова сугерира дека државите-учеснички се на посакувано ниво на инвестициски трошоци за одбранбена опрема, со натамошна обврска за постигнување на целите за одреден период. Надополнувањето на способностите е од клучна важност, но има потреба од зголемување на инвестициите. Државите-учеснички утврдија необврзувачки колективни референтни точки во однос на трошоци за одбранбено снабдување и одбранбено истражување и технологија, како и програми за трошоци:

²⁹⁶ Белгија и Грција грубо ги исполнија критериумите од првата точка, додека критериумите од втората точка исклучуваат неколку држави, како што се Кипар, Луксембург и балтичките држави. Види: Bruno Angelet, Ioannis Vrailas, "European Defence in the Wake of the Lisbon Treaty", *Egmont Paper 21, Royal Institute for International Relations, Austrian Institute for European and Security Policy*, May 2008.

²⁹⁷ Член 2, под а, од Протоколот.

- 20% од вкупните трошоци за стекнување на опрема;
- 30-40% стекната опрема во заедничките европски програми;
- 1,5-2% од одбранбените буџети за развој и технологија од кои;²⁹⁸
 - 15-25% во европските програми за соработка.

Но, зголемување на инвестициите на одбранбените буџети ќе води кон намалување во друга област, што објаснува зошто државите-членки не прифатија да одат подалеку од колективните референтни точки што „можат да бидат користени за поставување на целите на национална основа и без временски рамки“.²⁹⁹

(б) Да ја доведе нивната апаратура во меѓусебна линија што е можно поблизу, особено со хармонизирање на идентификацијата на воените потреби, со извлекување и, онаму каде што е соодветно, специјализирање на нивните одбранбени средства и способности и охрабрување на соработката во областа на тренингот и логистиката.³⁰⁰

Што значи доведување на „нивната одбранбена апаратура во линија со другите“? Различните процеси, како што се „хармонизирање на идентификацијата на воените потреби, „извлекување“, „специјализација“ и „соработката во областа на тренингот и логистиката“, се препорачуваат за исполнување на целите, но не постои јасен крај. Од друга страна, ниту една држава не би била подготвена да се откаже од способностите и да се потпре на партнер ако заедничката поддршка и гарантираниот пристап не се политички и правно флексибилни. ПСС може да помогне во создавање на нови форми на специјализација, преку воспоставување различен менталитет и вредности, вклучително и развој на билатерална соработка меѓу државите-членки што ќе биде погодна за блиско партнерство во оваа област.

Особено внимание треба да се посвети и на концептот на „доведување во линија“ на одбранбениот апарат и „извлекување“ на воените средства и способности за планските и командните структури. Воени штабови има насекаде во Европа, со што се поставува прашањето за нивната потреба. Како што се развиваат структурите и способностите на ЗБОП, ПСС може постепено да го намали вишокот на национални структури со промовирање на мултинационални плански и командни штабови.

(в) Да преземат конкретни мерки за зајакнување на достапноста, интероперабилноста, флексибилноста и разместувањето на нивните сили, особено со идентификување на заедничките цели во поглед на заложува-

²⁹⁸ Воспоставувањето на одбранбен буџет од 2% од БДП како праг за учество во ПСС, може да води кон соработка само меѓу Франција, Велика Британија, Грција, Бугарија и Романија. За државите како Австрија, Германија и Белгија, оваа сума е речиси двојно поголема од нивниот одбранбен буџет. Види: Sven Biscop, “Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP”..., *op. cit.*, p. 7.

²⁹⁹ Brussels European Council, Presidency Conclusions on External Relations, 14 December 2007.

³⁰⁰ Член 2, под б, од Протоколот.

њето на сили, вклучително и можно разгледување на националните процедури за одлучување.³⁰¹

ПСС треба да промовира заедништво на воените концепти и цели за развој на способностите во НАТО и ќе ја покаже својата дополнителна вредност и зголемување на својот кредибилитет доколку може да го комбинира зајакнувањето на европските способности со подобрената соработка меѓу Унијата и НАТО.³⁰² ЕУ, исто така, може да го разгледа и зголемувањето на нивото на критериумите и повеќе да се фокусира на квалитетниот аспект на разместувањето. Предвидените мерки ќе се простираат преку менаџментот со човечки ресурси и персоналните структури, програмите за тренинг, хармонизација на концепти и доктрини, интероперабилност на опрема, практики за финансирање и набавка, логистичка поддршка итн. Се иницира прашање за тоа како новите мерки ќе бидат усвоени и кој ќе ја одредува нивната имплементација и временската рамка. Повторно, јазикот е повеќе необврзувачки и не дава до јасност кој ќе надгледува и кој ќе ги одредува натамошните напори. Што се однесува до разгледување на националните процедури за одлучување, државите треба да обезбедат забрзано одлучување за разместување на трупите, што може да биде тешко за оние држави чии релевантни парламентарни процедури се подолги и построги.

(г) Да работат заедно за да се обезбеди дека ќе се преземат сите мерки за да се подобрат недостатоците согледани во рамката на „Механизмот за развој на способностите“, вклучително и преку мултинационални пристапи и без прејудување на активностите во рамките на НАТО.³⁰³

Недостатоците се однесуваат главно на стратешкиот транспорт, собирањето на разузнавачки информации, хеликоптери, борбена поддршка и информатичка супериорност. Начинот на кој државите-учеснички ќе треба да ги излечат таквите недостатоци е наведен во следната точка.

(д) Да земат учество во развојот на заедничките европски програми за опрема во рамките на Европската одбранбена агенција.³⁰⁴

Договорот воведува посебна правна основа за Европската одбранбена агенција, иако не ја менува суштината на постоечкиот мандат на Агенцијата. Единствената необична одредба е дека „Советот со квалификувано мнозинство ќе го дефинира Статутот на Агенцијата, местата и работните правила. Ќе бидат воспоставени специфични групи во рамки на Агенцијата, доведувајќи ги државите-членки вклучени во заеднички проект“.³⁰⁵ Ова може да значи дека идната ревизија на *modus operandi* на ЕОА ќе треба да ги земе предвид новите одговорности за имплементација на ПСС и амбициите на оние држави со аспирација за членство во ПСС. За да

³⁰¹ Член 2, под в, од Протоколот.

³⁰² Sven Biscop, “Permanent Structured Cooperation and the Future” ..., op. cit., p. 7.

³⁰³ Член 2, под г, од Протоколот.

³⁰⁴ Член 2, под д, од Протоколот.

³⁰⁵ Точка 50, член 28 D, под 2; член 45(2) од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

се биде успешен, ПСС мора да има помоќен центар на гравитација, со авторитет, ресурси и право на иницијатива. Ако се има предвид дека Европската одбранбена агенција е главниот кандидат, одредбите на Договорот треба да бидат поврзани со ПСС и специфичните одредби што се однесуваат на улогата на Агенцијата.

Друга одредба содржана во Договорот стипулира дека Агенцијата „ќе придонесе за идентификување и (...) имплементирање на секакви корисни мерки за (...) подобрување на ефикасноста на воените трошоци“.³⁰⁶ Ова на Агенцијата и дава поширок мандат од постоечкиот, овозможувајќи да го решава главниот проблем на структурни способности и алокација на одбранбените буџети. Новите одредби на Договорот, комбинирани со нејзината специфична улога во имплементирање на ПСС, може на Агенцијата да и даде влијание во принудување на државите-учеснички кон значително подобрување во нивните буџети.

Одредбите за ПСС потенцираат дека „Европската одбранбена агенција ќе придонесе за регуларни проценувања на придонесот на државите-учеснички во поглед на способностите“ и „ќе известува најмалку еднаш во годината“.³⁰⁷ Ова значи дека одредбите треба да бидат толкувани во конкретни цели, каде што Агенцијата ќе биде вклучена. Понатаму, Агенцијата мора да го проценува придонесот на учесниците, што може да служи како основа за одлука за суспендирање на држава-учесничка што не ги исполнува своите заложби. Ваквата улога нема да донесе само нови одговорности, туку и повеќе односи меѓу државите-учеснички и Агенцијата. Текстот сугерира обврска за информирање и заложби за целосна транспарентност *vis-a-vis* Агенцијата, додека државите-учеснички одлучуваат на *ad hoc* основа ако и кога поднесуваат информации до Агенцијата.³⁰⁸ Тие се единствените што одлучуваат дали да ја овластат Агенцијата да ги направи таквите податоци јавни, иако, во пракса, немаат прифатено да биде способна да ги надгледува, проценува и евалуира овие информации. Сепак, Агенцијата има главна улога во имплементацијата на ПСС.

Европската одбранбена агенција може да извршува и друга задача: обид за превенција или редуцирање на негативните ефекти во развојот на способностите на Европа во две брзини, како резултат на ПСС. Постои опасност дека оние држави што нема да учествуваат во ПСС, нема да се чувствуваат задолжителни за развој на своите способности на начин што ќе биде интероперабилен со оние на членките на ПСС. Ова може да создаде практични оперативни проблеми кога тие ќе одлучат да учествуваат во мисија на ЕБОП. Агенцијата може да игра улога на координатор, така што сите држави-членки ќе бидат водени од стандардите воспоставени со ПСС.

³⁰⁶ Точка 50, член 28 D, под 1e; член 45(1e) од Consolidated Version of the Treaty on European Union.

³⁰⁷ Член 3 од Протоколот.

³⁰⁸ Ibid.

IV. СОРАБОТКА НА ЕВРОПСКАТА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА СО САД И НАТО

1. Првите впечатоци

Пред Декларацијата од Св. Мало, трансатлантските несогласувања беа поттикнати од начинот на кој Берлин-Брисел спогодбите беа јавно презентирани. Спогодбите беа комплексни и тешко разбирливи, дури и концептот „посебни, но не одвоени“ воени способности не беше толку очигледен и бараше објаснување. На состанок во Брисел на министрите за надворешни работи на НАТО на 8 декември 1998 година, САД го дадоа првиот одговор за декларацијата од Св. Мало со подвлекување на поддршката за ЕБОИ „во рамки на Алијансата“, преку „мерки што ги зголемуваат способностите“. При истакнувањето на поддршката, САД истовремено поставија три стандарди за оценка, познати како „трите Д“: да се избегне присвојување на одлуките на Алијансата (*de-linking*) на ЕБОИ со НАТО, да се избегне дискриминација (*discriminating*) против државите што не се членки на ЕУ и да се избегне дуплирање (*duplicating*) на постоечките напори.³⁰⁹

1.1 Поврзување (*De-linking*)

Поврзувањето се однесува на идејата за „автономно“ дејствување на ЕУ, заедно со отсуството на зборовите „посебни, но не одвоени“ способности. Во оваа пригода, позицијата на САД беше јасна: За да постои согласност за ослободување на средствата на НАТО за употреба од страна на ЗЕУ потребно е почитување на одлуките од 1996 година. Од друга страна, во САД постоеше грижа според која европските сојузници во ЕБОИ можат да создадат околности во кои безбедноста ќе биде разделена или одвоена од Атлантската рамка.³¹⁰ Заради малата големина и ограничениот опсег на акции што можат да се преземат преку Петербуршките задачи, овој ризик беше минимален, но како политичко прашање имаше значење поради фактот дека ризикот на раздвојување е во спротивност со позитивните аспекти на ЕБОП, поддржани од САД: (1) европските држави ќе вложат напори за одбрана и делење на товарот во НАТО; и (2) некои европски капацитети можат да ги уверат европските држави на нивната способност да преземат некои акции во околности во кои САД одбираат да не бидат вклучени.

1.2 Дискриминација (*Discriminating*)

Кога се усвои декларацијата од Св. Мало, 5 членки на НАТО – Канада, Исланд, Норвешка, Турција и САД – не беа членки на ЕУ, а со прие-

³⁰⁹ Secretary Albright's remarks to the North Atlantic Council ministerial meeting, Brussels, December 8, 1998.

³¹⁰ Види: Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Final Communique, NATO Headquarters, Brussels, NATO Press Release M-NAC-2(98)140, December 8, 1998, paragraph 4.

мот на Чешка, Унгарија и Полска, бројката се крена на 8 држави. Во тој период, главно прашање беше дали некоја или сите овие држави можат да земат учество во воените операции на ЗЕУ, прашање што најмногу се однесуваше на Турција, како можен кандидат за членство во Унијата.

Прашањето за учество на членки на НАТО, но не на ЗЕУ, содржеше неколку недостатоци. Прво, за НАТО да ги ослободи средствата за употреба од ЗЕУ, Северноатлантскиот совет треба да донесе одлука со консензус, а Турција има вето. Второ, за да не се дозволи Турција да биде ставена под притисок од европските членки во Советот, САД одлучија да ја поддржат Турција. Трето, спогодбите од Берлин и Брисел беа креирани за „развој, со учество на сите европски сојузници, на ЕБОИ во рамки на Алијансата“³¹¹ и беше усогласено дека државите-членки на НАТО можат да земат учество во активностите на ЗЕУ.³¹² Според тоа, воведувањето на ова „Д“ по Св. Мало беше да се подвлече суштинска забелешка околу зголемувањето на европската безбедност, создавањето капацитет државите на ЕУ да имаат одбранбена способност да одговорат на одлуките на ЗНБП, барем во однос на Петербуршките задачи.

Се појавија грижи што се однесуваат и на околностите во кои воените акции би се презеле во рамките на ЕБОИ, но без повикување на средствата или поддршката на НАТО. Дали членките на НАТО би можеле да земат учество во операциите на ЗЕУ под овие услови? Во теорија, оваа точка е решена уште во Договорот од Маастрихт: Европските членки на НАТО што не се членки на ЕУ се поканети да станат асоцијативни членки на ЗЕУ на начин што ќе им даде можност за целосно учество во активностите на ЗЕУ. Во една или друга форма, сите членки на НАТО што не припаѓаа на ЕУ имаа јасни грижи околу нивното држење настрана во случај на воена акција во рамките на ЕБОП. Бидејќи сè уште не беше јасно до која мерка ЕУ ќе посака да ги преземе средствата на НАТО, дури и кога европските држави изразуваат желба да бидат способни за автономна акција, дискриминацијата кон државите надвор од ЕУ е сè уште значајно прашање во рамките на НАТО и неговите односи со ЕУ.

1.3 Удвојување (*Duplicating*)

Во време на Св. Мало, најважно и најчувствително беше удвојувањето, сметајќи дека нема потреба од удвојување на постоечките напори и способности, трошење ресурси и создавање на втор сет способности што можат да се добијат од НАТО, врз основа на спогодбите од 1996 година. Со оглед дека воените буџети на европските држави беа во опаѓање (табела 4), непотребното удвојување беше голема причина за создавање на ЕБОИ во НАТО („посебни, но не одвоени“ воени способности).³¹³

³¹¹ Meeting of the North Atlantic Council, June 13, 1996, op. cit., paragraph 8.

³¹² WEU Minisetrial Council, June 19, 1992, op. cit., paragraph III.B.

³¹³ Meeting of the North Atlantic Council, June 13, 1996, op. cit., paragraph 6.

Табела 4. Сојузнички одбранбени трошоци 1990-2000

Држава	Валута	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	%-1	%-2
Белгија	Франци	175.534	131.156	129.190	127.803	127.260	128.577	129.266	-25,3	0,5
Чешка	Круни	—	—	—	—	—	31.339	32.682	—	4,3
Данска	Круни	18.453	17.468	17.426	17.611	17.647	17.498	16.952	-5,3	-3,1
Франција	Франци	257.575	238.432	233.988	234.643	227.824	230.108	232.613	-7,4	1,1
Германија	Марки	80.901	58.986	58.076	56.573	56.699	57.618	57.033	-27,1	-1,0
Грција	Драхми	1.177.417	1.171.377	1.250.955	1.318.338	1.435.153	1.495.834	1.562.216	-0,5	4,4
Унгарија	Форинти	—	—	—	—	—	106.469	115.143	—	8,1
Италија	1.000 лири	35.783	31.561	31.790	31.458	32.206	32.902	32.305	-11,8	-1,8
Луксембург	Франци	3.734	4.194	4.341	4.650	4.985	5.083	5.117	12,3	0,7
Холандија	Гулдени	15.158	12.864	13.068	12.967	12.817	13.424	12.759	-15,1	-5,0
Норвешка	Круни	23.842	22.224	22.454	22.117	23.578	23.393	22.890	-90,7	-2,2
Полска	Злоти	—	—	—	—	—	7.770	7.949	—	2,3
Португалија	Ескуди	393.237	403.478	390.055	399.040	381.430	403.191	403.191	2,6	2,5
Шпанија	Пезети	1.201.473	1.078.751	1.055.100	1.062.949	1.040.030	1.047.385	1.109.069	-10,2	5,9
Турција	1.000 лири	273.695	302.864	323.744	340.749	353.579	370.788	419.222	10,7	13,1
Велика Британија	Фунти	28.008	21.439	21.537	20.242	20.510	20.123	19.910	-23,5	-1,1
Европа	Долари	220.294	184.352	183.737	181.236	18.1479	188.818	189.741	-16,3	—
Канада	Долари	14.708	12.457	11.330	10.574	11.507	11.932	11.211	-15,3	-6,0
САД	Долари	354.956	278.856	265.599	263.805	256.667	258.348	266.762	-21,4	3,3
Северна Америка	Долари	365.673	287.933	273.854	275.510	265.051	267.042	274.931	-21,3	
Вкупно	Долари	585.767	472.284	457.591	452.746	446.530	455.861	464.672	-19,4	

Забелешка: „-1%“ се процентуални измени во трошоците од 1990 до 1995 година, „-2%“ се процентуални измени во трошоците од 1999 до 2000 година. Долари се мисли на американски долари. *Извор:* NATO, „Tables on Total Defence Expenditures Annual Volume Change“, *Press Release M-DPC-2 (2000) 107*, December 5, 2000.

Значи, постоеше можност за создавање на втор сет на воени способности, за да може да се одреди еден сет за „НАТО“, друг за „ЗЕУ/ЕУ“, откако НАТО и ЗЕУ/ЕУ не поседуваат вакви способности, туку се повикуваат на националните придонеси кога се одлучува за преземање на воена операција. По-веќето аналитичари на САД сметаа дека ЗЕУ не беше расположена, сама по себе, да преземе воена акција од која било големина, дека секаков воен предизвик ќе ги вклучи САД и, со тоа, под концептот на „НАТО прв“ – местото на одлуки и акции ќе се пресели на Алијансата. Како резултат, се-кое удвојување на напорите нема да придонесе за остварување на европските безбедносни цели.

Заради тоа, во ноември 1999 година Конгресот и Сенатот на САД усвоија резолуции по прашањето на ЕБОИ. Резолуцијата на Конгресот се фокусираше на „потребата за еднаква делба на одбранбените трошоци“ и „градење способности ... без потребно удвојување ... целосно и активно вклучување на сите европски сојузници што не се членки на ЕУ“. ³¹⁴ Од друга страна, резолуцијата на Сенатот ја „призна одлучноста на ЕУ да има капацитет за автономни акции, со што ќе може да донесува одлуки и да одобри воени акции каде Алијансата како целина не е вклучена“, презентирајќи стандарди што се однесуваат на: преземање на автономна акција само откако НАТО ќе се повлече; подобрување на европските способности; способности за брзо развивање на сили, за продолжен период и заедно со САД во високоинтензивни конфликти; недискриминација на државите-членки на НАТО; непотребно удвојување на ресурсите и способностите обезбедени од НАТО. ³¹⁵

1.4 Реакции на САД во однос на создавањето на Европската безбедносна и одбранбена политика

Во општа смисла, САД на ЕБОП гледаа преку објективот на НАТО, односно како контроверза што претставува закана за НАТО и влијанието на САД во Европа, особено воспоставувањето на Главната цел. ³¹⁶ Изјавите на ЕУ за автономност, самоодржливост и независност ги рефлектираа амбициите и визиите што можат да бидат заканувачки за институционалната поставеност по Студената војна. Што и да се случува во Европа, од политички и економски причини, САД ја немаат можноста од повлекување, иако резервите ќе постојат резерви во однос на ЕБОП. ³¹⁷

Бидејќи повеќето европски држави се членки на НАТО и ЕУ (давајќи им на овие држави *de facto* „двојно вето“), на прв поглед ги вознемири САД, кои имаа проблем со тоа што Европа станува сè повеќе паразит-

³¹⁴ House of Representatives Resolution 59/99, November 2, 1999.

³¹⁵ Senate Resolution 208, November 8, 1999.

³¹⁶ Види: Julian French-Lindley, “Terms of Engagement”, *Chaillot Paper No. 52*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2002.

³¹⁷ Види: Stanley Sloan, “The United States and European Defence”, *Chaillot Paper No. 39*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2000.

ска и, истовремено, повеќе единствена. Како и да е, САД и ЕУ достигнаа ново ниво во меѓусебните односи што доаѓа од две насоки. Првата е фактот дека ЕБОП фундаментално ја измени институционалната поставеност и обликот на трансатлантската врска. Втората е дека ги задоволува САД од причина што Европа ќе преземе поголема одговорност за својата безбедност, додека САД ќе се фокусираат на новите приоритети како државната безбедност. Ова не значи дека САД не чувствуваат грижа за Европа, дека НАТО е надвор од употреба или дека трансатлантските врски се прекинати. Фокусирањата на ЕБОП и САД на домашната безбедност не е поради стратешкото несогласување, туку развој на нови односи надвор од традиционалните трансатлантски врски.³¹⁸

На местото на традиционалните аспекти на безбедност и одбрана, стратешкото партнерство во иднина ќе се однесува на трговијата, меѓународната политика, глобалното справување со кризи, заштита на заедничките интереси и комодитети, контрола на вооружувањето, борбата против тероризмот, непролиферацијата, меѓународниот криминал и стратешките одбрани. Централното гледиште на НАТО повеќе не е релевантно и ќе биде во интерес на САД да имаат поширока перцепција на ЕБОП и европските безбедносни аранжмани, како и меѓусебните односи. За сите елементи, освен за европската колективна одбрана и мировното спроведување во Европа, ЕУ ќе биде поинтересен партнер во глобалното справување со кризи отколку европскиот столб во рамките на НАТО. Развојот на ново партнерство нема да ги реши дебатите околу европските приоритети, обезбедувањето на буџетите, односите меѓу ЕУ и НАТО, туку овие прашања ќе бидат решавани на различен и поконструктивен начин. Европа сака да биде третирана на исто рамниште со САД, истовремено одржувајќи ги националните агенди и блиските билатерални контакти, како и да ја докаже својата вредност како стратешки партнер во глобалната безбедност.³¹⁹

2. Фактори што се однесуваат на односите меѓу НАТО и Европската унија/Европската безбедносна и одбранбена политика

Бидејќи одлуките од Хелсинки дадоа поголема цврстина и реалност на просpektот дека ЕБОП, со силите за брза реакција, може да се развие, вниманието почна да се фокусира на квалитетот на односите меѓу

³¹⁸ Постојат некои несогласувања околу трговијата, мултилатерализмот, контролата на вооружување, улогата на ОН, преголемата употреба на сила, смртната казна, мултилатералните иницијативи како Протоколот од Кјото или Меѓународниот кривичен суд. Предизвикот лежи во справувањето со овие расправи без да се дозволи индивидуалните прашања да ја расипат кората на заедничките одговорности и интереси. Види: Hans Christian Nagman, *European Crisis Management and Defence*, ..., op. cit., p. 56.

³¹⁹ Види: Willem van Eekelen, "EU, WEU, and NATO...", op. cit., paragraphs 37.

НАТО и ЕУ/ЕБОП. Три причини беа од особено значење. Прво, ризикот дека може да се развие некој вид конкурент; второ, многу напор ќе се стави во создавање на структурите на ЕБОП; и трето, квалификуваното „непотребно“ во зборот „дуплирање“ може да биде отстрането како што европските држави видоа создавање на сопствени структури.³²⁰ Пет други фактори влијаеја на односите меѓу НАТО и ЕУ/ЕБОП по Самитот во Хелсинки: (1) воени и економски култури; (2) односите околу големината на вооружувањето; (3) европските членки во НАТО; (4) воено производство и трговија; и (5) кризен менаџмент.

Воени и економски култури. Еден фактор беше прогресивното намалување на улогата за ЗЕУ, што со години служеше како „амортизер“ меѓу НАТО и ЕЗ/ЕУ. Прашањата што се однесуваа на одбрана во рамките на ЕЗ/ЕУ, ако не беа решавани од НАТО, беа префрлани до ЗЕУ. Во исто време, ЗЕУ беше способна да поднесе некои посебни прашања на ЕУ до НАТО поради природата на надворешните служби и бирократската култура на ЕУ. Ваквите тампон-односи постепено исчезнаа.

Односи во вооружувањето. Во минатото, овие две институции меѓусебно ги чуваа своите големини во вооружувањето, од неколку причини. Некои европски држави (особено Франција) не сакаа да ризикуваат дека НАТО прекумерно ќе влијае на политиките и одлуките на ЕУ, додека други (особено Британија) беа загрижени дека институционализирањето на односите меѓу НАТО и ЕУ ќе доведе до поголема улога на супранационалната Европска комисија на сметка на Европскиот совет. По Хелсинки, стана јасно дека НАТО и ЕУ меѓусебно ќе соработуваат и координираат.

Оваа НАТО-ЕУ соработка обезбеди особено значење во однос на военото планирање. НАТО понуди да преземе одговорност за преземање на оперативните планирања на воените активности на ЗЕУ, разработувајќи различни сценарија обезбедени од ЗЕУ, а засновани на Петербуршките задачи. Откако некои европски држави, особено Франција, почнаа да притискаат ЕБОП да има „автономна“ способност и создавање на посебни плански способности, за НАТО ова беше ризик, особено со потребата за создавање на хомогена врска меѓу оние операции што ЕУ може да ги преземе под ЕБОП и потенцијалното вмешување од НАТО ако воената закана или акција ескалира до точка каде што ќе мора да биде вмешан. На истиот начин, НАТО ќе треба да знае кои се намерите на ЕУ, преку ЕБОП, во однос на операциите, со цел да процени кои воени средства можат да бидат на располагање, иако се предмет на отповикување – имајќи предвид дека европските НАТО-сили и силите за брза реакција се едно исто. Ова прашање на поврзаност во планирањето продолжи да пос-тавува прашања; го на-тера НАТО да инсистира на повисок степен на тран-спарентност за она што ЕУ, преку ЕБОП, го прави или има намера да го прави.

³²⁰ Robert E. Hunter, *ESDP: NATO's Companion or Competitor*, Santa Monica, RAND Corporation, 2002, p. 71.

Усвојување одлуки и европско сојузничтво во НАТО. Развојот на институциите на ЕБОП крена прашање и околу усвојувањето на одлуките, ЕУ *vis-a-vis* НАТО, како и начинот на кој членките на НАТО што не се членки на ЕУ ќе бидат способни да земат учество во воените операции на ЕБОП. Доколку бидат преземени, иако ЕУ настојува да го задржи монополот на самостојно одлучување, други можат да земат учество пред да бидат донесени одлуките (фаза на планирање) или подоцна (фаза на имплементација). Сепак, главното прашање е: Дали државите-членки на ЕУ дејствуваат како единствена заедница во рамките на НАТО и, особено, Северноатлантскиот совет како орган за политичко одлучување? Одговорот може да има практичен ефект за извршувањето на работите на НАТО, особено во рамките на Северноатлантскиот совет што работи на принцип на консензус и никогаш не одржува гласање, формално или неформално. Ваквиот консензус е заснован на двојно разбирање дека ниту една сојузничка држава не е подготвена да го отстапува на други правото да ги одредува околностите во кои нејзините воени сили се ставени на ризик и дека, кога е постигнат консензус, НАТО ги почитува своите заложби.³²¹

Да се биде сигурен, групи сојузници претходно разговараат за своите позиции и за посебни прашања може да има значајна согласност околу ставовите. Но, доколку се развие европско сојузничтво во рамките на НАТО, ќе се измени начинот на кој Северноатлантскиот совет работи. Понатаму, во отсуство на лидер, како САД во НАТО, со присуство на некои држави на ЕУ што не се членки на НАТО и со одлучноста на ЕУ за одолжување наместо брза акција, размислувањата на ЕУ се различни од НАТО.³²² За САД, и за другите членки на НАТО што не се членки на ЕУ, овој предизвик ќе биде превисок за почитување на посебен аспект во развојот на ЕБОП што фактички не може да преземе сериозни безбедносни одговорности, барем во области и околности каде што НАТО размислува да биде вклучен.

Одбранбена продуктивност и трговија. Со развојот на ЕБОП, неколкок прашања произлегоа и во поглед на европската одбранбена индустрија. Прво, кон крајот на 90-тите години, САД почнаа да ги повикуваат европските држави да фатат чекор со одбранбената индустрија со цел соз-

³²¹ Северноатлантскиот совет има нешто што се нарекува „тивка процедура“, според која одлуката се усогласува од страна на амбасадорите, предмет на потврдување од сите сојузнички влади. Периодот на „тишина“ трае од 24 до 48 часа; ако, на крајот од тој период, ниту една влада ја нема „прекршено тишината“, тогаш провизорните одлуки стапуваат во сила. Овој метод се применува за да се притисне некоја од државите што не се согласува да ги следи другите сојузници. Види: Gal-
lis Paul, “NATO’s Decision-Making Procedure”, *CRS Report for Congress*, Order Code RS21510, May 5, 2003, pp. 1-2.

³²² Вклучување на членките на ЕУ што не се членки на НАТО во процесот на одлучување, дури и индиректно, ќе биде спротивно на принципот дека државите што ги донесуваат одлуките треба да бидат оние што ќе се изложат на ризици.

давање на меѓусебно партнерство. Второ, европските држави почнаа да даваат поголемо значење на средствата за производство на одбранбени добра, особено потенцијалот за соработка меѓу ЕБОП и компаниите.³²³ Трето, притисокот од САД за да се стабилизираат европските одбранбени трошоци го зголеми интересот во Европа околу улогата на домашните одбранбени индустрии, зголемување на придонесот во заедничкиот воен напор и зголемување на европскиот капацитет за производство на одбранбени добра, отколку нивно обезбедување од САД.³²⁴ Четврто, на Самитот во Келн европските држави ја признаа потребата од преземање напори за зајакнување на индустриската и технолошка одбранбена основа, со цел да биде конкурентна и динамична, да се забрза реконструкцијата на европските одбранбени индустрии и да се подобри индустриската одбранбена соработка.³²⁵ Петто, одбранбените индустриски односи сè повеќе се под влијание од поделбата на воената висока технологија на САД со европските партнери. Ако се има предвид дека повеќе вакви технологии се наоѓаат во САД, јасно е дека напорот за зачувување на капацитетот за дејствување меѓу сојузниците бара широк пристап до исти или слични технологии. Но, ова не е целосно решение, бидејќи не е политички прифатливо на подолг рок за повеќето европски влади и стимулира развој на воени капацитети независно од САД. Понатаму, ако САД ги притискаат европските сојузници да се приклучат во коалициските операции надвор од Европа, како операции на НАТО или „коалиција на оние што се способни и оние што сакаат“, ќе треба да биде поодговорна со поделба на одбранбената технологија.³²⁶

Кризен менаџмент. ЕБОП е дизајнирана да функционира како инструмент на ЗНБП, за разлика од НАТО што е повеќе самостојна. Алијансата, иако со политичко-воен аспект, не разви механизам за водење на „надворешна политика“ или „кризен менаџмент“. Генералниот секретар на НАТО, кој раководи и со Северноатлантскиот совет, не е министер за надворешни работи кој поднесува извештај до влада, иако има специјален и ограничен мандат да преговара со други влади во корист на Советот. Освен тоа, Северноатлантскиот совет не функционира како независна влада,

³²³ Членките на ЕУ почнаа да вршат притисок врз оние држави што не се или што во тоа време не беа членки на ЕУ да „купуваат европски“, наспроти американските производи. Полска пред да стане членка на ЕУ во мај 2004 година, беше под притисок од некои држави-членки на ЕУ да купува европски, наместо американски добра. Аргументот за вакво нешто е дека „САД ве внесоа во НАТО, но само ние можеме да ве внесеме во ЕУ“. Види: “Defense Trade, European Initiatives to Integrate the Defense Market”, United States General Accounting Service, *Report to the Secretary of Defense* GAO/NSIAD 98/6, October 1997, p. 9.

³²⁴ Види: Leslie S. Lebl, “European Union Defense Policy: An American Perspective”, *Policy Analysis*, no. 516, June 24, 2004, pp. 7-9.

³²⁵ Види: Cologne European Council, op. cit., “Annex III”, paragraph 2.

³²⁶ Види: Defence Capabilities Initiative, NATO Press Release NAC-S(99)69, Apr. 25, 1999, paragraphs 1, 2, 3.

туку останува колекција од претставници на суверените влади. На Самитот во Вашингтон во април 1999 година сојузниците се согласија дека Алијансата ќе биде способна да преземе нови мисии, вклучувајќи и придонес за ефективно спречување на конфликти и учество во кризниот менаџмент, вклучувајќи и операции за одговор на кризи.³²⁷

Од друга страна, ЗНБП и ЕБОП се дизајнирани и конструирани да имаат одговорности за кризен менаџмент, капацитет да се соочуваат со ситуација од почетокот до крајот. Европскиот совет на Самитот во Хелсинки и Санта Марија де Феира даде мандат за воспоставување механизам за невоен кризен менаџмент и користење на невоени инструменти, со цел да се координираат и направат поефективни цивилните мерки и ресурси на располагање на Унијата и државите-членки. Овој диспаритет не мора да биде од материјална важност, иако соработката нуди просперитет. Но, во теорија, европските аранжмани имаат предност, во поглед на способноста за извршување операција за управување со криза што не бара формално предавање на одговорноста од една на друга институција. Во спротивност, со некои други развои на ЕБОП, ова не треба да се гледа како предизвик за НАТО, туку како врв на сопствен недостаток на компетенција – во институционална смисла – во врска со светска безбедносна ситуација во иднина. Прашањето не е да се обиде да се лимитира она што ЕУ го прави преку ЕБОП или примарно да се направи ЕБОП конкурентен со способностите на НАТО и методите на операција, туку да се најдат средства каде Алијансата може да биде поврзана на процес на дипломатија и кризен менаџмент.

3. Развој на консултации и соработка

ЕУ во Санта Марија де Феира воспостави формални процеси на аранжмани за дијалог, консултации и соработка во кризен менаџмент, задржувајќи ја самостојноста во одлучувањето. Размените со европските НАТО-членки што не се членки на ЕУ се остварат врз основа на природата и функционирањето на операциите водени од ЕУ, користејќи ги средствата и способностите на НАТО.³²⁸ За периоди во кои нема криза ќе има два состанока за време на секое претседателство на ЕУ меѓу ЕУ и 15-те кандидати за членство, како и два состанока со 6 НАТО-членки што не се членки на ЕУ. Притоа, две фази се разликуваат за време на периоди на криза: во предоперативната фаза, дијалогот и консултациите се интензивираат на сите нивоа, за време на периодот до донесување одлука од Советот (ЕУ+15). Ако се разгледува можноста за употреба на средствата и способностите на НАТО, внимание се посветува на консултациите со шесте европски членки на НАТО што не се членки на ЕУ (ЕУ+6).³²⁹ За време на опера-

³²⁷ NATO, Washington Summit Communique, April 24, 1999, paragraph 2.

³²⁸ Santa Maria da Feira European Council, paragraph C, Appendix I, paragraph 6.

³²⁹ Ibid, paragraphs 8–16.

тивната фаза, европските членки на НАТО што не се членки на ЕУ можат да учествуваат во операциите доколку постои желба и доколку се користат средствата и способностите на НАТО. Во случај кога средствата и способностите не се вклучени, тие можат да бидат поканети со одлука на Советот.³³⁰ Други држави-кандидати за членство во ЕУ можат да бидат поканети да земат учество под истите права и обврски како и државите-членки на ЕУ, иако прекинувањето на операцијата е одлука единствено на Советот на ЕУ, по консултациите со другите држави-учеснички.

На ист начин, согласно спогодбите од Санта Марија де Феира, „консултациите и соработката“ на ЕУ со НАТО беа уште еднаш под претпоставка за „целосен резпект за автономијата во одлучувањето на ЕУ“. Ваквиот метод му предложи на НАТО четири *ad hoc* работни групи што и овозможуваат на ЕУ пристап до средствата и способностите на НАТО и дефинирање на постојаните аранжмани за консултација меѓу ЕУ и НАТО.³³¹ Работните групи ќе се однесуваат на следниве прашања:

- **Безбедност:** работната група ќе постигне согласност, особено за „размената на информации и пристап до планските структури на НАТО од страна на назначените службеници од ЕУ и нејзините членки“.
- **Дефинирање на целите на способностите:** групата ќе изработи модалитети за односите со НАТО, да и се дозволи на ЕУ да повлекува од воената експертиза на НАТО, како и да ги користи постоечките процедури за планирање.
- **Пристап до средствата и способностите на НАТО:** групата ќе се фокусира на варијантата кога ЕУ ќе ги користи средствата на НАТО, со цел извлекување „спогодба“ да „се биде подготвен до времето кога ЕУ ќе стане оперативна“.
- **Дефинирање на постојани аранжмани:** групата ќе ја разработи природата на ЕУ-НАТО односите, „што ќе ги формализира структурите и процедурите за консултации меѓу двете организации во време на криза и кога нема криза“.³³²

Ако се има предвид дека овие процедури се подготвени од ЕУ, тие повеќе се фокусираат на она што ЕУ го посакува и очекува од НАТО, како и за мерките на ЕУ за одржување контрола над својот процес, особено во однос на членките на НАТО што не се членки на ЕУ. Ништо друго не е понудено во овие модалитети што се однесуваат на: избегнување на безбед-

³³⁰ Ibid, paragraph 19-22. Ваквиот развој е значаен од три причини. Прво, ЕУ ја држува контролата над активностите на ЕБОП. Второ, европските членки на НАТО што не се членки на ЕУ имаат обезбедено учество ако се користат средствата на НАТО. Трето, не се споменуваат никакви консултации со САД.

³³¹ Ibid, “Annex I, Appendix 2, Principles for Consultation with NATO on Military Issues and Recommendations on Developing Modalities for EU/NATO Relations.

³³² Ibid, Annex I, Appendix 2.

носите одговорности меѓу НАТО и ЕУ, надгледување на преносот на средствата на НАТО, правото на НАТО на отповикување на тие средства, важноста од зачувување на интегритетот на командната структура на НАТО итн.

4. Подобрување на односите

Самитот од Ница „им ја сигнализираше на државите-членки одлучноста за правење на потребниот напор за подобрување на нивните оперативни способности“, фокусирајќи се на „команда и контрола, известување и стратешки воздушни и морски транспортни способности“³³³ – области каде што, според Берлин и Берлин-плус, европските држави ќе треба да се потпрат на НАТО. Самитот ја потенцираше соработката што беше изградена со НАТО за време на 2000 година, врз „принципите за консултација, соработка и транспарентност, како и модалитетите за пристап на ЕУ до способностите и средствата на НАТО (Берлин-плус)“³³⁴.

Во еден од анексите на Претседателските заклучоци од Ница, државите-членки на ЕУ повлекоа дистинкција меѓу ситуацијата каде ќе бидат инволвирани способностите и средствата на НАТО и каде нема да бидат. Во првиот случај, европските сојузници што не се членки на ЕУ ќе бидат инволвирани, согласно процедурите на НАТО. Но, во вториот случај, каде што европските сојузници што не се членки на НАТО „се поканети да земат учество“ тие (и кандидатите за прием во ЕУ) можат да испратат „офицери за врска ... за размена на информации на оперативно планирање и придонесот од нив“³³⁵. Оваа формулација во Ница имаше особени импликации за „НАТО-членките што не се членки на ЕУ“ од што Турција беше најзасегната и најгласна. Откако ЕУ ќе почне да разгледува опција што бара употреба на средствата и способностите на НАТО, особено внимание се посветува на консултирање со шесте европски НАТО-членки што не се членки на ЕУ, за да им се овозможи да ја одредат природата и волуменот на придонесот што можат да го дадат.³³⁶ Но, за Турција, повредена од чувството на исклученост од членство во ЕУ, овие аранжмани покажаа друга форма на исклучување – со бирократски процес. Без целосно вклучување, Турција може да се најде во позиција една операција да се извршува во нејзиното соседство, повредувајќи ги нејзините интереси, но без нејзино активно учество во сите фази. Со тоа, на состанокот на министрите за надворешни работи на НАТО во Брисел на 14-15 декември 2000 годи-

³³³ Nice European Council, “Annex VI. The Development of Military Capabilities and the Strengthening of Civil Crisis Management Capabilities”.

³³⁴ Ibid, “IV. Permanent Arrangements for EU-NATO Consultation and Cooperation”.

³³⁵ Ibid, “Annex VI to Annex VI, Arrangements Concerning Non-EU European NATO Members and Other Countries Which Are Candidates for Accession to the EU, III. Arrangements During Crisis Periods”.

³³⁶ Ibid, “(A) Pre-Operational Phase”, “(B) Operational Phase”.

на, Турција презеде иницијатива во рамките на НАТО за развивање аранжмани за соработка со ЕУ. Иако широк опсег од овие аранжмани беа усогласени, НАТО „продолжи по принципот дека ништо нема да се усогласи додека сè не е усогласено – прашањето за учество и пристап на ЕУ во планирањето на НАТО е, исто така, релевантно во овој контекст“.³³⁷

Од почетокот на 2001 година, односите почнаа да се подобруваат со почнување на практичната работа во рамки на четирите работни групи, со барање начини за решавање на клучните нерешени прашања и со првиот состанок на Северноатлантскиот совет со ПБК.³³⁸ Амбасадорите на двете институции ќе се состануваат шестпати во годината, а министрите за надворешни работи двапати.³³⁹ Со оглед на улогата што НАТО-членките што не се членки на ЕУ ја играа во процесот на ЕБОП, беше усогласено дека НАТО ќе работи со консензус, а ПБК ќе се потпре на она што ќе биде одлучено кога се инволвирани интересите на некоја НАТО-членка што не е членка на ЕУ. Значи, ќе нема операција без консензус.

Во мај 2001 година во Будимпешта на состанокот на министрите за надворешни работи на НАТО, сојузниците потврдија што беше постигнато во формалните и неформални напори со ЕУ за решавање на преостанатите прашања. Притоа, НАТО истакна неколку прашања: важноста на зајакнувањето на европските воени способности за мисиите на НАТО и операциите раководени од ЕУ каде што Алијансата како целина не е вклучена; вредноста на неевропските сојузнички сили; билатералните состаноци што ЕУ ги одржува со овие сојузници за да се потврди и процени придонесот во европскиот кризен менаџмент; признанието на ЕУ за потребата од подобрување на способностите; зајакнување на природата на Главната цел на ЕУ; и консултациите што се одржуваат меѓу ЕУ+6 НАТО-членки.³⁴⁰

³³⁷ Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Final Communique, NATO Headquarters, Brussels, NATO Release M-NAC-2(2000)1124, December 14–15, 2000, paragraph 33: Предмет на овој принцип е намерата да се стават аранжманите за сигурен пристап на ЕУ до планските способности на НАТО; претпоставка за достапност од ЕУ до претходно идентификуваните способности на НАТО и заедничките средства за употреба во операции под водство на ЕУ; идентификување на опсегот на европските командни опции за операции под водство на ЕУ; развој на улогата на заменикот на Врховниот командант на НАТО за Европа; приспоросбување на одбранбениот систем за планирање на Алијансата.

³³⁸ Види: Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Final Communique, Budapest, NATO Press Release M-NAC-1(2001)77, May 29, 2001, paragraph 43. Ова беше во согласност со неформалната размена на писма во јануари, меѓу Претседателството на ЕУ и генералниот секретар на НАТО, „потврдувајќи ги постојаните аранжмани за консултации и соработка“. Види: Goteborg European Council, Presidency Conclusions, 11 June 2001, paragraph 32.

³³⁹ Еден дел од првиот амбасадорски состанок во февруари беше околу процесот на односите, додека дел се однесуваше и на политика, посебно ситуацијата на Западен Балкан.

³⁴⁰ Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, May 29, 2001, paragraph 46.

Министрите на НАТО особено се посветија на едно прашање: важноста од изнаоѓање солуции задоволувачки за сите сојузници што се однесуваат на прашањето за учество во активностите на ЕБОП, потенцирајќи ги областите во кои имаше напредок: ЕУ обезбеди пристап до оперативното планирање на НАТО; пристап до средствата на НАТО; идентификација на командните опции на ЕУ, со цел целосно и ефективно преземање на своите одговорности; и адаптација на одбранбеното планирање на НАТО.³⁴¹ Овие четири точки плус „учество“ ја создадоа агендата за подобрување на односите меѓу НАТО и ЕУ. Институционалните грижи, исто така, ја рефлектираа реалноста дека 11 членки на ЕУ беа сојузници на НАТО и дека одлуките на НАТО не можат да бидат усвоени доколку нема согласност. Ова ја илустрира вредноста на преклопување на членството и меѓусебните консултации; притисокот да се постигне спогодба во ЕУ и формалниот консензус во НАТО.

Одговорот дојде на Самитот на Европскиот совет во Гетеборг во јуни 2001 година, каде беа истакнати значајните напори и прогресот на градење на „постојани и ефективни односи со НАТО“. ЕУ нагласи дека се имплементирани аранжманите што се однесуваат на консултациите и учеството од неевропските НАТО-членки и другите држави што се кандидати за членство во ЕУ. Покрај тоа, Европскиот совет презеде чекори за промовирање на воените способности на ЕБОП, потврдувајќи дека ЕУ ќе биде способна „да испрати и да ги одржи силите способни за целиот обем на Петербуршките задачи“, како и идентификување на барањата на ЕУ за заеднички вежби со НАТО, од 2001 до 2006 година.³⁴²

5. Предлози за решавање на меѓусебните проблеми

НАТО прво. Треба да има целосна европска посветеност кон принципот „каде што НАТО како целина не е вклучен“ и политичките процеси треба да се развијат за да се обезбеди дека нема да се појават двоумења околу оваа точка или околу способноста на НАТО на почетокот на кризата. Повеќето европски држави ќе се спротивстават дека ова имплицира „НАТО прво“, но е важно за одржување на кохезијата на Алијансата. Обезбедувањето на оваа цел треба да дојде од секојдневните консултации, вклучително и соработка меѓу Северноатлантскиот совет и ПБК, како и секојдневни спогодби меѓу двете, но има потреба од поделена визија и политичка заложба од сите страни.

Поделени ризици/поделба на труд. Во исто време, треба да има потврда за главниот принцип на НАТО дека ризиците треба да се поделат меѓу сите сојузници; и дека не треба да се појави, формално или неформално, „поделба на труд“ меѓу НАТО и ЕБОП или имплицитно во однос

³⁴¹ Ibid, paragraph 49.

³⁴² Goteborg European Council, Presidency Report, op. cit., Annexes I-V.

на некои сојузници. Избегнување поделба на трудот не е само она што членките на ЕУ го прават во однос на ЕБОП, исто така, критична е волјата на САД за вклучување во операции што потпаѓаат под прагот на операциите на членот 5. Немањето желба на САД за идно вклучување во одржување или воспоставување на мирот во Европа, во пракса, може да води до перцепција за поделба на трудот – во рамки на НАТО, што е инкомпатибилно со напорот да се задржи ЕБОП како втора изборна опција за соочување со кризите и конфликтите во Европа.

Кооперативно планирање. Методите за одбранбено планирање мораат да бидат заеднички и компатибилни, што значи единствен сет на процеси. Соработката треба да вклучи поделено планирање, управувано од командата на НАТО, со целосно учество на ВПЕУ. Освен тоа, воената логика наложува потреба од само една методологија, за НАТО и ЕБОП, во однос на командата, контролата, комуникациите и разузнавањето. Во исто време, ЕУ ќе треба да ги одбере потенцијалните командни аранжмани пред да се појави кризата, што значи активност на заменикот на Врховниот командант на НАТО за Европа како генератор на сила, стратешки координатор и оперативен командант за сите ЕБОП-мисии.

Одбранбени трошоци и способности. Европските влади треба да се посветат на одржување на повисоки одбранбени трошоци. Нагласок треба да се стави на производството, способностите потребни во иднина и интероперабилноста, не само како прашање на меѓусебни односи, туку како критички проблем за Алијансата во целина. Сојузниците треба да избегнат дуплирање на средствата на НАТО достапни за ЕБОП и повторно убедување на европските држави дека НАТО ќе ги ослободи средствата, што би значело и средствата на САД.³⁴³

Интероперабилност. ЕУ преку ЕБОП треба да ја концентрира својата модернизација на силите на интероперабилност со НАТО. Особено е критично да не се развиваат две нивоа на интероперабилност – едно за САД и клучните европски сојузници и едно за остатокот, што би довело до имплицитна поделба на трудот меѓу сојузниците. Освен тоа, интероперабилноста е критична ако САД очекуваат да бидат способни за извршување на воени операции со сојузниците надвор од Европа, дали формално преку НАТО или како коалиција на способни. НАТО со двојна технологија не може да изврши операции надвор од областа покриена со членот 5.

Кризниот менаџмент на НАТО. Во меѓувреме, НАТО треба да развие начини за да се поврзе со механизмот на кризниот менаџмент, паралелно во односите со ЕБОП. Исто така, треба да има и приоритетна спогодба дека дијалогот меѓу НАТО и ЕУ ќе биде продлабочен, широк, постепен и ефективен на сите нивоа на секоја идна криза што може да ги афек-

³⁴³ Види: North Atlantic Council, Statement on the Defence Capabilities Initiative, Meeting of the Defence Ministers Session, Brussels, NATO Press Release M-NAC-D-1 (2001) 89, June 7, 2001.

тира двете тела. Понатаму, доколку ненадејно се појави криза, најверојатно ќе има бројни неформални размени и консултации меѓу телата на НАТО и ЕБОП, во рамки на нивните бирократии и билатерално со другите влади. Дури и со НАТО-ЕБОП соработка, сомнежите околу тоа дали САД ќе сакаат да ги делат ризиците со другите сојузници во мировните сили иницираа грижи околу капацитетот на НАТО да дејствува како ефективен кризен менаџер.

Политички и стратешки дијалози. Треба да постои политички и воен дијалог на сите нивоа (институционални и национални) меѓу ЕБОП и НАТО и државите-членки, вклучувајќи географска (Централна Европа, Русија, Балкан) и функционална рамка (НАТО/ЕУ проширување, ПЗМ на НАТО). Квалитетен дијалог за овие прашања е значаен ако поделбата на товарот и на ризикот не станат премногу иритирачки во трансатлантските односи. Погрешната процена на притисокот на САД за поделба на товарот со европските држави може да се протолкува, не како напор за зацврстување на НАТО, туку како поттик за зголемување на влијанието и улогата на ЕБОП.

Менаџирање со реториката и амбициите. ЕУ треба да практикува ограничување и јасност во своите реторики околу тоа што е ЕБОП. Постои ризик декларациите за аспирациите на ЕБОП да бидат земени за стварност, што не е оправдано, бидејќи ќе почне да се верува дека САД можат да направат многу помалку воено во Европа, отколку што вистинските способности на ЕБОП би гарантирале; алтернативно, подоцнежните недостатоци во ЕБОП, соодветно со декларираните аспирации, можат да го интензивираат критицизмот кај европските држави. Особено е важно оние членки на ЕУ, што најмногу се грижат околу зачувување на трансатлантските односи, да обезбедат дека автономијата за одлучување и дејствување преку ЕБОП нема да биде централен фокус на европскиот столб, туку треба да биде држена во перспектива во однос на другите безбедносни цели. Отстранувањето на погрешните перцепции има потреба од дисциплина што е тешка за постигнување во институција создадена од национални влади што имаат различни агенди и аспирации.

Одбранбена соработка. Треба да се развие ефективен НАТО-ЕУ дијалог за одбранбена соработка меѓу владите и индустрија што треба да се фокусира на пет принципи: (1) прогрес кон отворање на меѓусебен НАТО-ЕУ пазар; (2) размена на одбранбена висока технологија; (3) развивање на заеднички стандарди и мерки за заштита на технологиите; (4) нагласување на интероперабилноста во рамки на одбранбената соработка; и (5) во рамки на ограничените европски одбранбени буџети, обезбедување на нови технологии за да се дозволи компатибилност со другата воена опрема на Алијансата.

Употреба на воена сила и водство. Треба да постои континуиран стратешки дијалог во НАТО околу причините за воените способности и одбранбените трошоци. Последнава сугестија на некој начин е најтешка за

имплементација, но на подолг рок можеби најважна за иднината на НАТО и развојот на ЕБОП. За НАТО и ЕБОП, градењето, тренингот, одржувањето и воспоставувањето на воени сили мора да биде поврзано со она што од нив се очекува да направат. За демократиите да продолжат со трошење на значителните фондови на одбрана, неопходни се стратешки анализи, политичка визија и дијалог меѓу државите и институциите.

V. РАЗВОЈ НА СПОСОБНОСТИТЕ НА ЕВРОПСКАТА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА

1. Европска безбедносна стратегија

Терористичките напади од 11 септември 2001 година создадоа промени во погледите на САД кон светот.³⁴⁴ Меѓународниот тероризам стана нова парадигма во меѓународната политика и ЕУ не беше индиферентна кон оваа закана. Ако постоеше една област во која државите-членки беа, ако не навикнати, барем свесни, тоа беше тероризмот. Како што беше демонстрирано со терористичките напади од Мадрид на 11 март 2004 година,³⁴⁵ постои подготвеност за прибегување кон неограничено насилство и волја за нанесување на најширока можна штета, што заедно со недржавната природа на заканата ги прави терористичките стратегии незадржливи.

По военото дејствување во Авганистан, промените во надворешната политика на САД и насочувањето кон Ирак преку стратегијата за превентивна војна³⁴⁶ иницираа сериозни тешкотии во Европа околу заедничкиот настап. Поделбата не беше ограничена на трансатлантските односи, туку се прошири широм Европа во моментот кога државите-членки расправаа за текстот на Уставот. За Ирак, Унијата беше ирелевантна: доколку воспоставеше сопствена дефиниција за „материјалното кршење“ на резолуцијата 1441 на ОН,³⁴⁷ ги прецизираше условите под кои може да има употреба на сила и воспоставеше временска рамка за дејствување, тогаш ќе беше во можност да ги предвиди настаните и да ја зајакне својата позиција *vis-a-vis* САД. Наместо тоа, министрите за надворешни работи одлучија надлежни да бидат ОН, со што им дадоа слобода на европските постојани членки во Советот за безбедност на ОН (Франција и Велика Британија – држави со често спротивни гледишта *vis-a-vis* САД).

Кризата во Ирак произведе заедничка свест за потребата од стратешко размислување по прашањата од меѓународната безбедност. Една од повеќето причини зошто Европа беше толку поделена во случајот на Ирак беше нејзиниот недостаток од стратешко размислување.³⁴⁸ Постоеше оп-

³⁴⁴ Два авиона на американската авиокомпанија удрија во двете згради на Светскиот трговски центар во Њујорк, додека еден авион се урна во Пентагон. За помалку од два часа беа убиени околу 3.000 луѓе.

³⁴⁵ Десет експлозии симултано експлодираа во четири возови во Мадрид, со 177 жртви и повеќе од 2.000 повредени.

³⁴⁶ На овој начин САД нема да чекаат нов 11 септември, туку се одлучуваат на дејствување уште во моментот кога чувствуваат дека постои закана за „безбедноста на светот“. Види: The National Security Strategy (NSS), United States of America, p. 11, www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf.

³⁴⁷ Види: Security Council Resolution 1441, 8 November 2002.

³⁴⁸ Додека двете најважни држави на Европа, Германија и Франција, заедно со Луксембург и Белгија, остро се спротивставија на употребата на сила, Велика Бри-

што признавање дека поделена Европа е безмоќна, но дека проширена Европа не може да избега од своите обврски и одговорности во светот. Ова беше претпоставка во документот на Хавиер Солана, „Безбедна Европа во подобар свет“, одобрен од Унијата во декември 2003 година.³⁴⁹

Европската безбедносна стратегија (ЕБС) е значаен елемент во разбирање на целите и мисиите на воените сили на ЕУ и дава краток преглед на сеопфатна стратегиска рамка што ги инспирира формулациите на секоја европска надворешна и безбедносна политика во годините што доаѓаат. Стратегијата има три клучни поглавја и тоа: Безбедносната средина: глобални предизвици и клучни закани; Стратегиски цели; и Импликации за европските политики.

Станува збор за текст воден и создаден од закана, што идентификува пет големи закани: меѓународен тероризам, пролиферација на оружје за масовно уништување, регионални конфликти, слабите држави или нивното пропаѓање, како и организиран криминал.³⁵⁰ Во таква средина, Унијата препознава дека традиционалната форма на одбрана е веќе минато и првата линија се наоѓа надвор од Европа. Прво, Европа е во мир и документот не повикува на вооружување или повикување на домашна одбрана. Второ, ако безбедносните закани се идентични, тогаш нивниот менаџмент не е. Ако погледот на Унијата за соочување со овие закани не може да биде ограничен со воена сила, ЕУ има намера да преземе поширок пристап, комбинирајќи ги политичките и економските, цивилните и воените средства. Во поглед на тероризмот, единствена ефективна солуција ќе биде глобална солуција. Во однос на борбата против пролиферацијата на оружје за масовно уништување, зајакнувањето на меѓународните режими и прогресивната условеност остануваат најдобар начин.³⁵¹ Без исклучување на употребата на сила, Унијата јасно ја отфрла стратегијата за превентивни напади и признава дека слабите држави или нивното пропаѓање се голем извор на нестабилност, но се застапува проширувањето на доброто владеење, отколку промена на режимот.³⁵²

Меѓу повеќето референци за примена на воените способности на ЕУ во ЕБС, три важни аспекта можат да се потенцираат во врска со дефиницијата на мисиите на ЕУ. Прво, ЕБС ја нагласува потребата за брзо реагирање против потенцијалните закани и предизвици. Ако ЕУ е подготвена

танија, Белгија, Шпанија, Италија, Полска, Унгарија, Чешка, Португалија и Данска дадоа зелено светло за употреба на сила со цел разоружување на Ирак. Види: Michael Mendelbaum, *The case of Goliath: How America Act's as the World's Government in the Twenty-first Century*, Beograd, Filip Visnjic, 2006, p. 177.

³⁴⁹ Види: Thessaloniki European Council, Presidency Conclusions, 19-20 June 2003; Brussels European Council, Presidency Conclusions, 12-13 December 2003.

³⁵⁰ European Security Strategy, pp. 6-9, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

³⁵¹ ESS, pp. 6-7.

³⁵² ESS, pp. 8-9.

да одговори на новите случувања, мора да усвои флексибилен пристап. Второ, ЕБС потенцира дека воените операции на ЕУ нормално ќе се изведуваат заедно со хуманитарните и цивилните мисии. Понатаму, документот ја потврдува потребата од поголем степен на конзистентност и координација меѓу европските цивилни и воени инструменти. Трето, и последно, ЕБС потврдува дека повеќето мисии на силите на ЕУ ќе бидат преземени во соработка со НАТО.³⁵³

Понатаму, стратегијата се заснова на три столба – проширување на зоната на безбедност околу Европа, зајакнување на меѓународниот поредок и спротивставување на погоренаведените закани, и два клучни концепта, „превентивно ангажирање“ и „ефективен мултилатерализам“.³⁵⁴ Првиот концепт се однесува на пристапот на Унијата за стабилноста и градење на државата, што е посеопфатен од воениот метод и што вклучува полициски персонал кој може да биде испратен надвор од територијата на ЕУ, цивилна администрација и цивилна заштита, како и судски службеници за зајакнување на владеење на правото. Оваа стратегија за превентивно ангажирање го скусува европскиот начин на соочување со нестабилноста што вклучува брзо разместување на трупи, хуманитарна и економска помош, полициски операции, зголемување на владеење на правото. Вториот концепт – ефективен мултилатерализам – ја опфаќа суштината на безбедносната култура на ЕУ. ЕБС потенцира дека фундаменталната рамка за меѓународни односи е Повелбата на ОН. Европски приоритет е зајакнување на ОН и оспособување за извршување на своите активности за ефективно дејствување. Бидејќи вистинското значење на меѓународните норми и правила лежи во дефиницијата што е, а што не е дозволено, Унијата потврдува дека Советот за безбедност на ОН треба да остане форум за легитимизирање на употреба на сила.³⁵⁵ Елементот на „ефективност“ имплицира дека, во итни ситуации, итни акции не се секогаш компатибилни со формалната примена на меѓународното јавно право. Двата концепта – превентивна ангажираност и ефективен мултилатерализам – се по природа неразбирливи ставови што ќе имаат попрецизно значење во конкретни ситуации. Тие претставуваат значајно напуштање на самоцивилната Унија: употребата на сила, како последна примена, е веројатно потребна во специфични околности.³⁵⁶

³⁵³ ESS, pp. 11-19.

³⁵⁴ ESS, pp. 12-14.

³⁵⁵ Но, исто така, признава дека на правилата им е потребно зајакнување: „Ние сакаме меѓународните организации, режими и договори да бидат ефективни во соочување со закани по меѓународниот мир и безбедност и мора да се биде подготвен на дејствување кога нивните правила се прекршени“. Ibid.

³⁵⁶ За овој аспект види: Jean-Yves Haine, “The EU Soft Power: Not Hard Enough?”, *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. V, no. 1, Winter 2003/Spring 2004, pp. 69-77.

2. Воени способности

2.1 Акциски план за европски способности

Компаративната анализа на Главната цел и Каталогот на сили открива значителни недостатоци во националните заложби, што варираат во значење, природа, оперативни импликации и можни начини за нивна исправка. Меѓу 38 недостатоци во способности идентификувани во таканаречениот Каталог за напредок од Хелсинки, 21 е проценета како значајна.³⁵⁷

На првата Конференција за подобрување на способностите во ноември 2001 година, министрите за одбрана на ЕУ се согласија за таканаречениот Акциски план за европски способности (АПЕС) за да се адресираат ваквите недостатоци.³⁵⁸ Во однос на Каталогот на сили, направени се дополнителни напори во поглед на заштита на разместените сили, способностите и логистиката. Исто така, зајакнато е нивото на достапност на копнените елементи, оперативната мобилност и флексибилноста на разместените сили. Сепак, постојат неколку прашања што треба да се решат, особено во однос на воздушните елементи, како и во областа на борбеното истражување и спасување. Во поглед на способностите, постојат недостатоци во разместување на единиците за комуникација. Потребни се дополнителни напори за помош во стратешкото одлучување, како што се можностите за разузнавање и постигнување на целите. Во однос на стратешката мобилност, основните недостатоци се однесуваат на посебни видови авиони и бродови. Овие недостатоци ќе исчезнат со поефективна употреба на постоечките ресурси и користење ресурси на методолошка основа.

Процесот на Акцискиот план се води од четири главни принципи: (1) подобрување на ефективноста и ефикасноста на европските одбранбени напори, зајакнување на соработката меѓу државите-членки или група на држави-членки; (2) зголемен пристап кон европската одбранбена соработка – производство, финансирање и стекнување способности – потпирајќи се на доброволни национални заложби; (3) координација меѓу државите-членки на ЕУ, како и координација со НАТО; (4) јавна поддршка преку транспарентност и видливост.³⁵⁹

³⁵⁷ За листата на недостатоци види: Capabilities Improvement Chart II/2005, Brussels, 21 November 2005, Council of the European Union, 14729/05, Brussels, 21 November 2005.

³⁵⁸ Council of the European Union, Presidency conclusions, Laeken, 14–15 December 2001, Annex I; Jean-Yves Haine, “From Laeken to Copenhagen: European defence...”, *ibid*; Renata Dwan, Zdzisław Lachowski, “The military and security dimensions of the European Union: Armaments, Disarmament and International Security”, *SIPRI Yearbook*, 2003, pp. 51–73.

³⁵⁹ Burkard Schmitt, *European Capabilities, How many Divisions?*, во Gnesotto Nicole, *EU Security and Defence Policy: the first five years (1999-2004)*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2004, p. 93.

Од март 2002 година, па наваму, 19 панели на национални експерти развија можни солуции. Панелите на акцискиот план се состануваат независно и се составени од најмалку една водечка држава за панел, активни учесници и набљудувачи одговорни за водство, координација и сумирање на работата на панелот. Работата на панелите е координирана од посебна единица на Главната цел, чија поддршка се извлекува од Воениот персонал на ЕУ. Секој од панелите се фокусира на недостатоците во специфични способности, како што е команда, контрола и комуникации, стратешки транспорт, стратешко разузнавање, беспилотни летала, надгледување и заштита на трупите, капацитет за ефективна ангажираност.³⁶⁰

Панелите на АПЕС ги презентираа своите конечни извештаи на 1 март 2003 година, предлагајќи мислења за надминување на идентификуваните недостатоци.³⁶¹ За една категорија, значајно е за државите-членки да ги ревидираат своите придонеси и да понудат способности што веќе ги имаат, но што, од различни причини, не беа претходно понудени. Втората категорија се состои од недостатоци за кои не постојат способности во националните инвентари и што единствено можат да бидат надминати ако државите-членки ги обезбедат потребните способности. Засновано на овие ставови, државите-членки ја почнаа втората фаза на АПЕС-процесот, насочен кон развој на специфични мерки за соочување со недостатоците. На втората конференција за подобрување на способностите, на 19 мај 2003 година, тие воспоставија проектни групи (табела 5) фокусирани на имплементација на конкретни проекти.

Според пристапот што е воден од АПЕС, државите-членки се одговорни за испорака на воени способности. Во минатото, ова водеше кон одреден недостаток на водство и кохерентност. Заради тоа, Советот на ЕУ на 17 ноември 2003 година се согласи за потребата за дополнување на АПЕС со способности за идентификување цели, изготвување на временски рамки и процедури за извештаи. ВПЕУ беше задолжен за изготвување на мапата на АПЕС и мониторинг на напредокот. Целта на оваа мапа е да се поврзе празнината меѓу волонтерската основа на која проектните групи на АПЕС работат и интересот на ЕУ да обезбеди воени способности за постигнување на Главната цел. АПЕС-мапата се придодава како составен дел на секој извештај за напредокот и за време на секое претседателство.³⁶²

³⁶⁰ Сепак, постои тенденција државите-членки да се фокусираат на проекти за кои тие имаат директен интерес во нивното развивање. Од друга страна, перспектите за координација се поголеми отколку што ќе биде во случај да не постоеше АПЕС. Види: Renata Dwan, Zdzislaw Lachowski, "The military and security dimensions of the European Union...", *op. cit.*, 215.

³⁶¹ Види: Burkard Schmitt, "The European Union and armaments", *Chaillot Paper No. 63*, Paris, EU Institute for Security Studies, August 2003, p. 38.

³⁶² Presidency Report on ESDP, Council of the European Union, 15814/03, Brussels, 9 December 2003.

Табела 5. Проектни групи и водечки држави

Проектни групи	Водечки држави
Воздушно полнење	Шпанија
Борбена потрага и спасување	Германија
Штабови	Велика Британија
Нуклеарна, биолошка и хемиска заштита	Италија
Специјални оперативни сили	Португалија
Одбрана од балистички проектили	Холандија
Беспилотни авиони	Франција
Стратешки авионски транспорт	Германија
Вселенски средства	Франција
Интероперативни прашања за евакуација и хуманитарни операции	Белгија
Стратешки поморски транспорт	Грција
Медицина	Холандија
Хеликоптери за напад	Италија
Хеликоптери за поддршка	Италија
Копнено набљудување	Велика Британија

Иако АПЕС се смета за успешен, постојат и неколку недостатоци: прво, останува волонтерски и има недостаток од кредибилитет, сè додека заложбите не се финансиски поткрепени; второ, има недостаток од водство и политичка волја. Државите-членки се слободни за учество и за посветување на заложбите, а ВПЕУ има тешкотии во следењето на работата на различните панели. Конечно, АПЕС останува *ad hoc* примена, ограничена во време (фокусирајќи се на актуелните недостатоци) и опсег (соочувајќи се на недостатоците во заложбите кон Главната цел). И покрај тоа, основниот фокус на Главната цел од 1999 година и нејзиното интензивирање, АПЕС-процесот постигна успех во фокусирањето на државите-членки на празнините во способностите и доброволните заложби за изнаоѓање начини за отстранување на недостатоците.³⁶³

2.2 Чекор напред: Главна цел 2010 година

Европскиот совет на Самитот во декември 2003 година го означил крајот на процесот почнат во Хелсинки, иако работата и натаму продолжила за исполнување на целите на европските сили,³⁶⁴ во исто време кога Советот ја усвоил и Европската безбедносна стратегија со насоки за идниот развој на ЗНБП и ЕБОП. Натомошниот развој на ЕБОП имплицира дека ЕУ мора да ги обезбеди потребните капацитет и способности за водење на

³⁶³ Gerrard Quille, *The impact of EU capability targets and operational demands on defence concepts and planning*, во Alyson Bailes, Gunilla Herolf, Bengt Sundelius (eds.), *The Nordic countries and the European Security and Defence Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 128.

³⁶⁴ Brussels European Council, Presidency Conclusion, 12-13 December 2003.

ефективна политика. На стратешко ниво, ова значи да се биде способен за независно проценување кризи и да ги разгледа нивните потенцијални воени импликации. На оперативно ниво, ова значи да се биде способен да се планираат и извршуваат воени операции далеку од своите граници, ако е потребно, и преку употреба на ексклузивни европски средства. Ваквите потреби доведоа до ревизија на Главната цел од 1999 година и усвојување на „Главна цел 2010“ на состанокот на Европскиот совет на ЕУ во јуни 2004 година.³⁶⁵

Каталогот на силите на ЕУ, анализирајќи ги европските способности, имаше свои ограничувања. Од државите-членки не се бараше да обезбедат гаранции во однос на тоа кои средства, трупи и ресурси ќе бидат достапни или оперативни. Понатаму, и покрај напорите на АПЕС, процесот на одбранбени способности се забави кон крајот на 2002 и почетокот на 2003 година и не го спречија трошењето на ресурсите за неефикасно создавање на воен капацитет. Иако Главната цел формално требаше да биде остварена во 2003 година, Самитот од Солун потврди дека оперативните способности на ЕУ преку Петербуршките задачи сè уште беа ограничени и наметнати од одредени недостатоци.³⁶⁶

Главната цел 2010 наведува дека денешните безбедносни закани и предизвици се повеќеаспектни и бараат цивилни и воени одговори. Според тоа, ЕУ е добро поставена за обезбедување рамка за цивилни и воени одговори и спроведувањето на ефективни способности најчесто ќе игра клучна улога во клучните моменти во секој конфликтен циклус. Почетните заложби од Хелсинки доведоа до вишок заложби во одредени области, како војници (над 100.000), борбени авиони (над 400) и бродови (над 100), но и недостиг на заложби во други области, како стратешки транспорт. Клучна карактеристика на Главната цел 2003 беше доброволната природа на заложбите на државите-членки на ЕУ. Суштината на Главната цел 2010 е во следнава изјава: „Државите-членки одлучија да се посветат до 2010 година да бидат способни да одговорат со брза и одлучна акција, применувајќи го целосниот пристап кон целиот спектар на операциите за кризен менаџмент ... ЕУ мора да биде способна да дејствува пред појава на кризата и превентивната ангажираност може да избегне влошување на ситуацијата. ЕУ мора да ја задржи способноста за спроведување на конкурентски операции симултано, на различни нивоа на ангажираност“.

Главната цел 2010 не ги дефинира попрецизно Петербуршките задачи, ниту ги потврдува нејасностите во Главната цел 2003 околу подобрување на способностите или одржливоста, двете критични за обезбедување на Воениот персонал на ЕУ со реални параметри за политичко планирање

³⁶⁵ Presidency Report on ESDP, Annex I, ‘Headline Goal 2010’, Council of the European Union, Brussels, 17–18 June 2004.

³⁶⁶ Види: Fraser Cameron, Gerrard Quille, “ESDP: The State of Play”, *EPC Working Paper No. 11*, September 2004, p. 11.

и модели за генерирање сила. Тоа се применува и во однос на прашањата што се важни за одбранбеното планирање, како што се интероперабилноста и разместувањето, што ќе бидат во кората на напорите на државите-членки и водечки фактор.³⁶⁷ Во поглед на ваквиот критицизам, Главната цел 2010 дава преглед на процесот за постигнување на целите со особена важност на:

- воспоставување на цивилно-воена келија во рамки на Воениот персонал на ЕУ и капацитет за брзо поставување на оперативски центар за одредени операции,
- воспоставување на Европска одбранбена агенција за развој способностите, истражување, стекнување и вооружување,
- имплементација на создавањето на стратешката заедничка координација на ЕУ, како чекор кон постигнување на целосен капацитет и ефикасност до 2010 година,
- комплетирање на процесот на Борбените групи, вклучително и идентификација на соодветна стратешка помош и одржливост,
- стекнување носач на авиони заедно со придружни елементи,
- подобрување на комуникацијата на сите нивоа на операциите на ЕУ со развој на соодветна компатибилност и мрежна поврзаност на сите средства и опрема за комуникација до 2010 година,
- развој на мерки и критериуми за националните сили посветени на Главната цел во областа на разместувањето и во областа на мултинационалниот тренинг.

Ова се амбициите, но не се нереалистични цели. ЕУ сега се придржи од работни групи во проектни групи, но останува да се види дали државите-членки ќе имаат поголем успех во исполнување на целите до 2010 година, отколку претходните.

2.3 Концепт на борбени групи

Еден од основните недостатоци идентификувани во процесот на Главната цел е недостатокот од високоподвижни специјални сили со високо ниво на подготвеност и способни за извршување на мисиите под тешки околности. Идејата за развој на ваков концепт е почната од билатералниот самит на Франција и Велика Британија во Ле Тукег на 4 февруари 2003 година, што подоцна, на состанокот во Лондон на 24 септември 2003 година, беше експлицитно нагласена. Двете држави се осврнаа на потребата од создавање на Борбени групи од околу 1.500 војници со соодветни средства за транспорт и одржување, со цел зајакнување на способностите на ЕУ за брзо дејствување во поддршка на операциите на ОН.³⁶⁸ Во април

³⁶⁷ Presidency Report on ESDP, Headline Goal 2010, *ibid*.

³⁶⁸ Strengthening European cooperation in security and defence declaration, Franco-British summit: London, 24 November 2003. Во февруари 2004 година предлогот го

2004 година, министрите за одбрана на ЕУ го одобрија ваквиот предлог, претставувајќи го како европска иницијатива. Концептот е усвоен на 14 јуни 2004 година, за подоцна да биде поддржан и од Европскиот совет во рамките на Главната цел 2010.³⁶⁹

Концептот на Борбени групи се состои од високотренирани формации (по 1.500 војници) – вклучително и борбена поддршка како и средства за разместување и одржување, достапни во рок од 15 до 30 денови (продолжено до 120 денови со ротација). Треба да бидат доволно флексибилни за брзо преземање акции во далечни кризни подрачја, под мандатот на ОН (иако не ексклузивно) и спроведување на борбени мисии во екстремно непријатни средини. Како такви, треба да го подготват теренот за поголеми, потрадиционални мировни сили, обезбедени од ОН или државите-членки. За да бидат разместени во рок од 15 денови, борбените групи треба да бидат целосно опремени и тренирани. Во исто време, државите-членки што нудат борбени групи ќе мораат да идентификуваат и резервираат стратешки средства со цел разместувањето да биде обезбедено во рок од 15 денови. Концептот вклучува амбиција да се има одлука за почнување операција во рок од 5 дена од одобрувањето од Советот. По одлуката на Советот за преземање операција, целта е да се разместат силите на теренот во рок од 10 дена од одлуката.³⁷⁰

Воспоставени се три вида на борбени групи: национални (сите компоненти се позајмуваат од една нација); борбени групи со водечка нација (борбените елементи се извлекуваат од една држава, додека борбената поддршка и услуги се извлекуваат од другите европски држави); мултинационални (најмалку ефикасна варијанта, доколку не се заснова на претходна спогодба околу интероперабилноста на силите).³⁷¹

Интероперабилноста е важна за борбените групи, бидејќи тие можат да се формираат од водечка нација или мултинационална коалиција на држави-членки. Можно е да постојат значајни предизвици за борбените групи, особено во реална интеракција на воени единици од различни држави-членки што можат да не бидат идентични со заедничкиот тренинг и работа. Главната цел 2010, исто така, предвидува подобрување на интероперабилноста во областите на комуникација, развој на соодветна компатибилност и извршување на тренингот пред да биде разместувањето. Додека државите-членки не беа способни да се согласат околу нивото на стандар-

поддржа Германија, по што беше поднесен до ПБК, кој побара мислење од Воениот комитет за техничките аспекти на концептот.

³⁶⁹ Presidency Report on ESDP, Headline Goal 2010, *ibid*.

³⁷⁰ Gerrard Quille, "The EU Battlegroups", *Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B - Policy Department*, Brussels, European Parliament, 12 September 2006, p. 6.

³⁷¹ Yves Boyer, "The Battle Groups: The Catalyst for a European Defence Policy", *Policy Department External Policies, Directorate General External Policies Union*, European Parliament, October 2007, p. 4.

ди за тренинг на мултинационалните борбени групи, тие се согласија за подобрување на интероперабилноста во рамките на секоја мултинационална борбена група преку тренинг на национално ниво.³⁷²

Со цел да се остварат критериумите за разместување во рок од 10 дена по одлука на Советот, потребно е претходно идентификување и заложби на сили и средства. Борбените групи мораат да бидат одржливи во рок од 30 денови со идентификувани средства за проширување на почетната интервенција на 120 денови и мораат да имаат „претходно идентификувани оперативни и стратешки оспособувачи“. Иако постојат недостатоци во достапноста, државите-членки се посветија во изнаоѓање на потребните оспособувачи за секоја борбена група, со цел употреба на Борбените групи од јануари 2007 година.

2.3.1 Заложби на државите-членки

На Конференцијата за воени способности на 22 ноември 2004 година државите-членки изготвија „Декларација за европски воени способности“ што воспоставува приоритети за Борбените групи за иницијална оперативна способност во 2005 година и целосна оперативна способност во 2007 година. Иницијалната оперативна способност за првата половина на 2005 година е обезбедена од Велика Британија и Франција, додека за втората половина на 2005 година од Италија. За првата половина на 2006 година способностите се обезбедени од Германија и Франција, со заедничка шпанска, италијанска, грчка и португалска способност, како и заедничка француска, германска и белгиска способност во втората половина на 2006 година.³⁷³ Целосната оперативна способност на борбените групи е постигната во 2007 година: во првата половина на 2007 година беа достапни две борбени групи – една со Франција како водечка нација, заедно со Белгија и Луксембург што обезбедуваат компоненти за поддршка, втората со Германија, заедно со Финска и Холандија што обезбедуваат поддршка – додека во втората половина на 2007 година, една борбена група со Италија како водечка нација, Унгарија и Словенија како поддршка и друга борбена група со Грција, Бугарија, Кипар и Романија. Во почетокот на 2008 година тоа е Нордиската борбена група со Шведска како водечка нација, со учество од Финска, Естонија и Норвешка (табела 6).³⁷⁴

³⁷² Gerrard Quille, “The EU Battlegroups...”, Ibid.

³⁷³ Види: Declaration on Military Capabilities Conference approved by the General Affairs and External Relations Council on 22 November 2004, Military Capability Commitment Conference, 2004.

³⁷⁴ Yves Boyer, “The Battle Groups: The Catalyst for a European ...”, op. cit., p. 4.

Табела 6. Заложби на државите-членки на ЕУ во борбените групи

Почетна оперативна способност	Прва половина на 2005 г.		Втора половина на 2005 г.		Прва половина на 2006 г.		Втора половина на 2006 г.	
		Велика Британија	Франција	Италија	Нема борбени групи	Германија + Франција	Шпанија + Италија, Грција, Португалија	Франција + Германија, Белгија
Целосна оперативна способност	Прва половина на 2007 г.		Втора половина на 2007 г.		Прва половина на 2008 г.		Втора половина на 2008 г.	
	Германија + Холандија и Финска	Франција + Белгија и Луксембург	Италија + Унгарија и Словенија	Грција + Романија, Бугарија и Кипар	Шведска + Финска, Естонија и Норвешка	Шпанија + Германија, Франција и Португалија	Германија и Франција + Белгија, Луксембург и Шпанија	Велика Британија
Целосна оперативна способност	Прва половина на 2009 г.		Втора половина на 2009 г.		Прва половина на 2010 г.		Втора половина на 2010 г.	
	Италија + Естонија, Португалија и Грција	Нема борбени групи	Чешка + Словачка	Белгија + Франција	Полска + Германија, Словачка, Литванија и Летонија	Велика Британија + Холандија	Италија + Романија и Турција	Нема борбени групи

Процесот на создавање на целосна оперативна способност се преде преку Координативните конференции за борбените групи што се одржаа во мај и ноември 2005 година. Табелата ги покажува придонесите на државите-членки што се заложија за создавање на 4 борбени групи во годината, поточно по 2 групи на секои 6 месеци за периодот од 2007 до 2013 година. Табелата, исто така, покажува дека додека борбените групи можат да бидат формирани од поединечни држави, вклучително и нејзината оперативна команда, повеќето од борбените групи се засновани според водечка нација што или ја вклучува својата оперативна команда или оперативната команда се извлекува од постоечките мултинационални команди што се достапни на ЕУ за мисиите на ЕБОП. Како пример за последново се наведува борбената група од првата половина на 2008 година, каде Шведска е водечка нација со трупи од Финска, Естонија и Норвешка, а Велика Британија ја обезбедува мултинационалната оперативна команда.³⁷⁵

2.3.2 Отворени прашања

Првото прашање се однесува на мултинационалноста. Одредени разлики на перспективи постојат меѓу државите како Франција и Велика Британија, од една, и другите држави-членки на ЕУ, од друга страна. За Франција и Велика Британија борбената кора на борбените групи од 500 до 600 војници треба да биде извлечена само од една држава или да припаѓа на држави што веќе имаат заедничка обука, како Холандија и Велика Британија; Франција, Германија и Белгија; или нордиската група.

Мултинационалноста имплицира одреден степен на заедништво во тренинг праксата. Но, ова не е секогаш случај. На пример, повеќето европски сили воопшто немаат искуство со дејствување во Африка. Потврдата за отстапување сили во борбените групи останува национална одлука. Ова значи дека различните национални ризици можат да бидат вклучени и можат да имаат удар врз доследноста на борбените групи и нивната способност да дејствуваат во непредвидливи ситуации што имаат потреба од брз одговор. Ако е така, таквата хетерогеност на однесување може да има тешки последици во борбени ситуации. Ваквите проблеми можат да се решат со развој на мултинационален тренинг во или надвор од Европа меѓу европските сили.

Второто прашање се однесува на командната структура. Политичката контрола на борбените групи ја ужива ПБК. За воени акции, борбени-

³⁷⁵ До денес 25 држави-членки имаат волонтирано да бидат водечки нации или да бидат дел од борбените групи. Данска не учествува во акциите на ЕУ што имаат одбранбени импликации. Ирска и Австрија досега ја немаат потврдено својата улога во некоја од борбените групи, иако се водат дискусии на национално ниво околу нивниот традиционален статус на неутрални држави. Новите држави-членки, Бугарија и Романија, заедно со Турција како кандидат за членство и Норвешка учествуваат во борбените групи (Романија во 2007 и 2010 година, Бугарија во 2007 година, Норвешка 2008 година и Турција 2010 година).

те групи треба да бидат водени од команда на силите (на оперативно ниво) под супервизија на оперативната команда (на стратешко ниво). Оперативната команда може да биде воспоставена од постоечките команди што се веќе дел од националната европска оперативна команда. Во почетокот на 2007 година 5 европски оперативни команди и 4 команди на силите се поставени од различни држави на ЕУ, поврзани со ВКЕУ преку доверливи, безбедни и глобални мрежи по прашањата од одбрана што ги поврзува државите на ЕУ.

Третото прашање е поврзано со разместувањето. Недостатокот на Европа од транспортни авиони продолжува да го попречува брзото развивање на борбените групи. Како и да е, состојбата се подобрува со ставање во употреба на карго авионите „Боинг С-17“ на Кралската авијација на Велика Британија или со А-400М воените транспортни авиони на другите европски држави. Исто така, може да биде возможно да се користат и С-17 авионите што НАТО има намера да ги обезбеди како дел од Спогодбата за заеднички воздушни способности од јуни 2007 година.³⁷⁶ Исто така, треба да се напомене дека, во одредени околности и за одредено дејствување, борбените групи треба да бидат разместени и преку море. Една цел е да се биде способен за разместување на борбени групи на јужните брегови на Медитеранот во рок од 24 до 48 часови, користејќи поморски транспорт тргнувајќи од северните брегови на Медитеранот. Европските држави веќе поседуваат соодветни поморски транспортни способности за ваква улога, што можат да бидат зајакнати со комерцијални бродови.

Последното прашање се однесува на одржувањето. На пример, што се случува кога, под неочекувани околности, разместувањето трае подолго од очекуваното? Во такви случаи, нема усогласени правила што се однесуваат како да се организира промена од една во друга борбена група. Еднакво, борбена група што се соочува со брзо влошување на дадена ситуација може да се потпре на стратешките резерви. Европските држави треба да ги усогласат правилата што се однесуваат на нивото на стратешките резерви што треба да бидат подготвени за брзо зајакнување на веќе поставена борбена група. Во многу поширока смисла, одржливоста се однесува и на флексибилност. Задачите доделени на борбените групи можат да бидат високоопасни и во блиска иднина нивното разместување ќе биде поризично од воено гледиште. Постои можност разместената борбена група да се најде конфронтирана со опасни непријатели во операции каде што повеќето европски сили никогаш порано не биле разместени.

За жал, постоечките борбени групи се карактеризирани со нивната хетерогеност. Малку од нив можат да се потпрат на единици што се борбено докажани. Речиси сите од нив – со исклучок на единиците на Франција и Велика Британија – немаат искуство во подолги разместувања во непри-

³⁷⁶ Види: North Atlantic Treaty Organization, Allies Agree on Strategic Airlift Capability Initiative, NATO Press Release, 2007/075, 20 June 2007.

јателски и тешки средини. Оттука, императив за државите-членки, на меѓувладина основа, е дефинирање на високи стандарди за тренинг на единиците што треба да бидат назначени за борбените групи на ЕУ. Покрај сè, почетниот концепт во создавањето на борбените групи беше да се придонесе во трансформација на европските војски во поенергични сили со високи стандарди на тренинг и силина. Ако европските држави меѓусебно не се согласуваат за таквите високи стандарди, можат да предизвикаат ризик од фрагментација меѓу оние што имаат моќни сили и оние што немаат. Таква фрагментација веќе постои *vis-a-vis* способноста за војување со висок интензитет и ќе биде штетно за ЕБОП ако таква фрагментација се појави и во врска со идните сили за брза реакција. Различните постоечки или планирани борбени групи не можат да се сметаат како силни, флексибилни и борбено докажани. Европските држави треба подобро да ја разберат потребата за зајакнување на стандардите со кои тие колективно сакаат создавање на воени единици што се способни во исполнување на целите на ЕБОП. Во оваа насока, борбените групи не се крај за себе. Научените лекции преку различните разместувања на силите на ЕУ во мисиите повикуваат на приспособување кон посилен сет сили.³⁷⁷

2.4 Цивилно-воени ќелии

На состанокот во Брисел на 29 април 2003 година, лидерите на Белгија, Франција, Германија и Луксембург предложија воспоставување автономни воени команди за планирање и спроведување операции на ЕУ без користење на средствата на НАТО. Овој предлог беше критикуван од некои држави-членки како политичко оштетување и непотребно удвојување на националните способности и способностите на НАТО, што ЕУ може да ги користи за водење операција. Во ноември 2003 година, компромис беше најден меѓу Франција, Германија и Британија, што подоцна беше поддржан од Европскиот совет во декември 2003 година.³⁷⁸

Според новиот предлог, креирани се цивилно-воени ќелии, една помала ќелија на ЕУ воспоставена во Врховната команда на НАТО за Европа, со цел подобрување на подготовките на операциите на ЕУ, и друга ќелија со цивилно-воени компоненти воспоставена во рамките на ВПЕУ, со цел да се зајакне капацитетот за спроведување на рано предупредување, проценка на ситуацијата и стратешко планирање. Главната опција за спроведување на автономни воени операции на ЕУ ќе останат националните команди, што можат да бидат мултинационализирани за таа причина. Во одредени околности, Советот може да одлучи да го стави колективниот капацитет на ВПЕУ, особено каде што е потребен заеднички цивилно-воен

³⁷⁷ Ibid.

³⁷⁸ Види: Antonio Missiroli (comp.), "From Copenhagen to Brussels, European Defence: core documents", *Chaillot Paper No. 67*, Paris, EU Institute for Security Studies, December 2003, p. 13.

одговор и каде што не е идентификувана ниту една национална команда. Во овој случај, цивилно-воената ќелија во Воениот персонал на ЕУ ќе ја има одговорноста за воспоставување на одвоени оперативни центри под назначен командант за секоја посебна операција.

Потребата од цивилно-воена ќелија не е само резултат на политичката динамика за создавање на повеќе структури на ниво на ЕУ. Цивилно-воената ќелија е развиена за да обезбеди дополнителна способност за автономно дејствување на ниво на ЕУ (кога сите други алтернативи се недостапни) и да обезбеди капацитет за справување со зголемениот тренд на цивилно-воените операции. Овие операции претставуваат огромна можност ЕУ да го демонстрира својот капацитет за брзо спроведување на комплексна ЕБОП-мисија преку големи далечини, со цел да се постигне одржлива безбедност и развој на регионот.

3. Цивилни способности

3.1 Главна цел 2008 година

Потребата од нова цивилна главна цел се извлекува од искуството на воениот кризен менаџмент. Цивилната цел 2003, воспоставена во јуни 2000 година, беше ставена на хартија во четири области (полиција, владеење на право, цивилна администрација и цивилна заштита), но квалитативната анализа за нејзината вистинска подготвеност, поставеност или одржливост остана сомнителна. Цивилната Главна цел 2008, усвоена од Европскиот совет во декември 2004 година,³⁷⁹ е првиот обид систематски да се идентификува, користејќи ја воената методологија, кои цивилни капацитети за развој и се потребни на ЕУ со цел да биде ефективна и оперативна, како што е наведено во ЕБС. Процесот е надгледуван од ПБК, поддржан од Комитетот за цивилни аспекти на кризниот менаџмент и Цивилен тим за одговор составен од најмалку 8 службеника на Советот и дополнителен персонал од државите-членки што ќе биде одговорен за придвижување на работата во согласност со следниве основи:

- Елаборирање на клучни плански претпоставки и илустративни сценарија поврзани со опсегот, одржливоста, тимовите за одговор итн. Врз основа на овие претпоставки ќе бидат развиени сценарија што ќе го илустрираат опсегот на потенцијалниот контекст за интервенциите на ЕУ – превенција од конфликти, стабилизација и реконструкција, обезбедување помош на хуманитарните операции или цивилно-воена интервенција во активна кризна средина.
- Нови модалитети за поставување на интегрирани, мултифункционални цивилни „пакети“. ЕУ е насочена кон развој на ресурси за цивилен кризен менаџмент, каде што секој елемент може да се

³⁷⁹ Civilian Headline Goal 2008, Council of the European Union 15863/04, Brussels, 7 December 2004.

комбинира за креирање „пакети“ на цивилниот кризен менаџмент што би биле скроени за посебна кризна ситуација. Ова е поврзано со создавањето на Цивилните тимови за одговор како варијанта на овие пакети на високо ниво на подготвеност и дизајнирани да изведат посебни и краткорочни задачи.

- Создавање Листа за потреби на способности и нејзина елаборација. Сценаријата треба да помогнат во објаснувањето зошто ЕУ треба да развие квантитативни и квалитативни способности, што ќе вклучуваат персонал, опрема, планирање, логистика, командно-контролни потреби, како и модалитети за брзо поставување на пакетите и цивилните тимови за одговор.
- Проценување на националните придонеси во Листата за потреби на способности и идентификација на недостатоците. Како и со сите процеси на Главна цел на ЕУ, државите-членки ќе бидат повикани на разгледување на нивните национални придонеси на основа на листата за потреби и да се заложат на следните Конференции за подобрување на цивилните способности, со што ќе се помогне ЕУ да ги идентификува недостатоците.

Овој процес воспоставува бројни амбиции за развој на ЕБОП и вклучува заложби да се биде способен за дејствување во цивилните области, повторувајќи ги стратешките амбиции на ЕУ „да се биде способен да се дејствува пред да се појави кризата преку превентивни активности откако навремената интервенција може да избегне ситуација од влошување“. Поспецифично, Главната цел 2008 повикува за развој на капацитетите за да се овозможи ЕУ да:

- Постави интегрирани пакети за цивилен кризен менаџмент што мора да одговара на специфичните потреби на теренот и да се извлекува од целиот опсег на способностите на ЕУ за кризен менаџмент;
- Изведува конкурентни цивилни мисии на различно ниво на ангажираност;
- Да биде опремена за изведување на неколку мисии истовремено, вклучително најмалку една голема цивилна мисија за краток период во неповолна средина;
- Да биде поставена за кратко време и да биде способна да донесе одлука за почнување мисија во рок од 5 дена од одобрување на концептот на мисијата и одредени способности треба да бидат поставени во рок од 30 денови од одлука за почнување мисија;
- Да соработува со војската. Мисиите можат да бидат автономно преземени или во блиска соработка со војската;
- Да промовира кохерентност на акциите на ЕУ. Ова повикува на јасна функционална поделба на трудот и блиска соработка во планирањето на Европската заедница и напорите и излезните стратегии на ЕБОП;

- Да даде одговор на барањата на меѓународните организации.³⁸⁰

Главната цел 2008 го комбинира постигнувањето на конкретни цели во четирите приоритетни области со воведување на две нови области:

Полиција. Амбициите на ЕУ за меѓународните полициски операции се фокусираа на развој на способност за изведување на бројни полициски мисии истовремено. Овие вклучуваат мисии за зајакнување, каде што полицијата помага во зајакнување на локалните сили преку менторство, мониторинг и советување, и мисии за замена, каде што меѓународните сили извршуваат извршни функции. Полицискиот акциски план усвоен од Европскиот совет во јуни 2001 година во Гетеборг³⁸¹ предвидува рамка за развој на полициските способности за да бидат овие амбиции оперативни, како и значителен прогрес за развој на концепти за планирање, команда и контрола и правила на ангажирање.³⁸² Оперативните области што имаат потреба од натамошно подобрување вклучуваат поддршка и управување со мисијата, одржливост и интероперабилност, како и потребата од вклученост на специјалисти за организиран криминал и подобра интеграција со работата на првиот и третиот столб за поопшта поддршка на владеење на правото. Иницијативата и воспоставувањето на Европската жандармерија треба да ги зајакнат капацитетот и интероперабилноста во овие мисии.³⁸³

Владеење на право. Напорите за поддршка на веродостоен кривичен судски систем можат да дејствуваат само ако судскиот и казниениот систем ги потпомага полициските сили. ЕУ е насочена кон употреба на инструментите на ЕБОП за зајакнување на овие институции и, потенцијално, нивна привремена замена.

Цивилна администрација. Согласно заклучоците на Советот од Гетеборг, беа создадени здружени експерти способни за извршување на административна мисија за обезбедување или помагање во обезбедување на основни услуги што не можат да бидат понудени од националната или локалната администрација. Усогласен е концепт на ЕУ за мисиите во оваа област што може да биде соодветен и конзистентен со ЕЗ и билатералната помош и потребата за долгорочна поддршка.³⁸⁴

³⁸⁰ Catriona Gourlay, "EU Civilian Crisis Management: preparing for flexible and rapid response", *European Security Review No. 25*, March 2005, p. 7

³⁸¹ Види: Police Action Plan, Annex to the Presidency Report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy, 15-16 June 2001, Point III.9; Contributions of non-EU States to EU police missions in civilian crisis management, Annex to the Presidency Report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy, point 7.

³⁸² Види: Declaration of EU Chiefs of Police following the meeting on police aspects in the ESDP-framework Warnsveld, the Netherlands, 25 October 2004.

³⁸³ Catriona Gourlay, "EU Civilian Crisis Management: preparing for flexible and rapid response...", *op. cit.*, p. 6.

³⁸⁴ "Comprehensive concept for strengthening of local police missions", Council of the European Union, Doc. 9362/02, Brussels, 18 July 2002.

Цивилна заштита. Оваа област се вкрстува со надлежностите на Комисијата, бидејќи ЕУ планира користење на механизмите на ЕЗ за интервенции надвор од ЕУ во рамката на ЕБОП. Акцискиот план за цивилна заштита³⁸⁵ воспоставува мерки за подобрување на одговорот на ЕУ поврзано со природни катастрофи или катастрофи од човечки фактор. Цивилниот механизам за заштита на ЕЗ³⁸⁶ ги поврзува националните власти со Центарот за мониторинг и информации, што може да го проследи барањето за помош од една држава преку мрежата на национални точки за контакт.³⁸⁷ Создаден е систем за комуникации и информации (communication and information system – CESIS), како и Централен кризен центар, приближувајќи ги претставниците на сите служби на Комисијата за време на опасности.³⁸⁸ Со тоа, улогата на Комисијата е проширена од евентуално планирање до водење на оперативните центри во случај на опасност, иако останува нејасно како ова ќе се одрази на структурите на ЕБОП за планирање.

³⁸⁵ EU Action Plan, Council of the European Union, 5788/05, Brussels, 28 January 2005.

³⁸⁶ Council Decision 2007/779/EC, Euratom of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism, OJ L 314 of 1 December 2007. Воспоставен е механизам за соработка за подобрување на координацијата за интервенција за помош на цивилната заштита во поголеми опасности. Такви случаи можат да произлезат од природни, технолошки, радиолошки или еколошки катастрофи, вклучително и ненадејни загадувања или терористички акт што се случува или се заканува да се случи внатре или надвор од територијата на ЕУ. До денес, 30 држави – ЕУ 27, Исланд, Лихтенштајн и Норвешка – учествуваат во Механизмот.

³⁸⁷ Види: The Monitoring and Information Center (MIC), European Civil Protection, <http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/mic.htm>. Оперативното средиште на Цивилниот механизам е Центарот за мониторинг и информации (ЦМИ), сместен во рамките на Европската комисија. Преку ЦМИ, кој е достапен 24 часа на ден, Комисијата ја олеснува мобилизацијата на ресурсите за цивилна заштита од државите-членки во случај на опасност. Секоја држава-учесничка што е погодена или постои ризик да биде погодена од поголема катастрофа – во или надвор од ЕУ – може да побара помош од држава-членка директно или преку ЦМИ. Потоа, ЦМИ барањето го проследува до мрежата на националните точки за контакт што го информираат ЦМИ дали се во состојба да дадат помош. ЦМИ ја информира државата-барател за достапноста на помошта. Погодената држава ја избира помошта што и е потребна и воспоставува контакт со државата што ја дава. ЦМИ може да понуди и техничка поддршка и дејствува како информативен центар, собирајќи податоци и доставувајќи извештаи до сите држави-учеснички. Во случај на интервенција за помош во трети држави, Претседателството на Советот е одговорно за политичка и стратешка координација на операцијата, додека Комисијата ја задржува улогата на оперативен координатор, што вклучува олеснување на дијалогот и контакт со националните точки, погодената трета држава и другите релевантни актери како што се услугите на ОН.

³⁸⁸ Види: Kristiina Rintakoski, Simo Alho (eds.), “Improving the Coherence of Crisis Management: New Technologies for Command and Control Systems”, *Policy Department External Policies, Directorate General External Policies of the Union*, 2008, p. 21.

Мониторинг. Концептот на ЕУ за мониторинг мисии е одобрен од ПБК на 27 мај 2003 година. Концептот е широк, така што прецизната улога на мисијата ќе варира од секој поединечен случај. Потенцијалните мониторинг задачи вклучуваат: набљудување и известување за општата политичка ситуација, придонес за градење доверба меѓу завојуваните страни, намалување на помошта на ниско ниво, широк мониторинг и мониторинг на враќање на бегалци, мониторинг на човекови права и мониторинг на разоржување, демобилизација и реинтеграција.³⁸⁹

Поддршка за специјалните претставници на ЕУ. За привлекување на широк опсег на експертиза во своите цивилни мисии, ЕУ почна да идентификува области на стручност што можат да бидат корисни за канцелариите на Специјалните претставници на ЕУ или во идните мисии на ЕБОП. Ова вклучува експерти во четирите приоритетни области, како и експерти способни да обезбедат советување на: воени, родови и правни прашања, процеси на демобилизација и реинтеграција, реформи во безбедносниот сектор, поддршка за разоржување, гранична контрола и други области.³⁹⁰

Во ноември 2004 година се одржа Конференција за цивилните способности со цел идентификување на придонесите на државите-членки и недостатоците, додека на Конференцијата за подобрување на цивилните способности од ноември 2005 година беа нагласени недостатоците што се адресираат преку Планот за подобрување на цивилните способности.³⁹¹ Развојот на цивилните аспекти на ЕБОП и елаборацијата на новите цели за оваа област од 2005 година (процесот на Главната цел 2008) се доказ дека ЕУ не учи само од сопственото искуство, туку и од искуството на другите. Новиот фокус на создавање на мултифункционални пакети, способни да бидат скроени за специфичните потреби на кризниот менаџмент, е во линија со научените лекции во рамките на ОН, ОБСЕ и некои држави-членки. Како и да е, предизвикот од институционализирање на флексибилни одговори во контекстот на ЕУ останува голем и ќе има потреба од практични решенија и натамошна поддршка од државите-членки за зајакнување на улогата и ресурсите на ЕУ за цивилниот кризен менаџмент.

3.2 Цивилен тим за одговор

Во јуни 2005 година беа поставени модалитети за воведување и поставување на „мултифункционални ресурси за цивилен кризен менаџмент во интегриран формат, вклучително и Цивилни тимови за одговор“. Предвидено е дека точниот состав и функциите на ваквите тимови ќе се

³⁸⁹ EU Concept for support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR), Approved by the European Commission on 14 December 2006 and by the Council of the European Union on 11 December 2006.

³⁹⁰ Catriona Gourlay, “EU Civilian Crisis Management: preparing for...”, *ibid.*

³⁹¹ Civilian Capabilities Improvement Conference Ministerial Declaration, 14713/05, Brussels, 21 November 2005.

разликуваат од кризната ситуација. Потенцијалните задачи вклучуваат изведување мисии за проценување и изнаоѓање факти во кризи или претстојни кризи; поставување мерки приоритетни за почнување на целосна ЕБОП-мисија; или зајакнување на постоечките механизми на ЕУ за кризен менаџмент (обезбедување на соодветна експертиза во области како медијација и мониторинг).³⁹²

Концептот на цивилен тим за одговор е развиен според цивилната Главна цел 2008, со цел да се зајакне брзото разместување на способностите на ЕУ во цивилниот кризен менаџмент. Цивилните тимови за одговор ќе се извлекуваат од здружени експерти кои почетно сочинуваат сто експерти номинирани од државите-членки. Примери за области на експертиза вклучуваат гранична полиција, администрација, менаџмент на јавните административни услуги, цивилна заштита, логистика и оперативна поддршка.³⁹³ Како алатка за брз одговор, предвидено е дека цивилните тимови за одговор ќе бидат мобилизирани и поставени во рок од 5 дена на барање на Високиот претставник, ПБК или Советот. Траењето на таквото разместување нема да преминува повеќе од три месеца и ќе функционираат како механизам за премостување во првата фаза на мисијата. Капацитетот на цивилните тимови за одговор го комплетира почетен тренинг на тимовите што е завршен кон крајот на 2006 година.

Како што е дефинирано, Цивилниот тим за одговор е способност за брза реакција на цивилниот кризен менаџмент со флексибилна големина и состав што ќе се извлекува од здружени експерти, претходно селектирани од државите-членки преку националните списоци во согласност со усогласените критериуми и процедури. Целите на Цивилниот тим за одговор вклучуваат:

- проценување и информирање на мисии,
- воспоставување на почетно присуство во областа на заедничките акции и поддршка за разместување во операциите на цивилниот кризен менаџмент,
- зајакнување на постоечките механизми на ЕУ за кризен менаџмент; особено во помагање на функцијата на Специјалниот претставник на ЕУ,
- логистичка поддршка.³⁹⁴

Одлука за воспоставување на Цивилен тим за одговор може да се донесе пред или по усвојување на заедничка акција од Советот. Во првиот случај, секоја држава-членка ќе ги покрие трошоците поврзани со експер-

³⁹² Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – Civilian Response Teams, Council of the European Union, General Secretariat Document 10462/05, Brussels, 23 June 2005,

³⁹³ Generic Terms of Reference, Council of the European Union, 14745/05, Brussels, 21 November 2005.

³⁹⁴ General Secretariat Document: Multifunctional Civilian Crisis Management ..., *ibid.*

тите на Цивилниот тим. Во вториот случај, Цивилниот тим ќе биде финансиран во согласност со усогласените процедури за финансирање на цивилни ЕБОП-операции. Дополнителна вредност на Цивилните тимови е нивниот потенцијал да понудат веродостојни, обучени експерти кои можат да бидат мобилизирани за кратко време. Како и да е, оваа нова алатка не треба да се смета како решение за недостатоците на ЕУ во цивилниот кризен менаџмент. Цивилните тимови можат да обезбедат важна способност во фазата на градење на мисијата, но на ЕУ сè уште и е потребен развој на сопствени структури и процедури за да може да преземе и имплементира одлуки во вистинско време, да го зајакне и забрза регрутирањето, тренингот и поставувањето на стандарди на цивилниот персонал.

4. Европска жандармерија – организација и задачи

Во септември 2004 година, 5 држави-членки на ЕУ (Франција, Италија, Шпанија, Португалија и Холандија), што поседуваат национални жандармерии со воен статус, се согласија на создавање на мултинационални Европски жандармерски сили.³⁹⁵ Силите не се дел од ЕБОП, туку се независен инструмент што може да биде поставен под одредени околности како интегрирана полициска единица во рамките на мисиите на ЕБОП. Како и полициските единици, жандармериите се посебна формација на полициско назначување, кои можат да бидат поставени под цивилна или воена команда. Заради тоа, ваквите сили се достапни за интервенции за одржување на јавната безбедност и ред за време на воена акција или веднаш по неа. Со оваа полициска сила создадена за интензивни мисии, ЕУ треба да биде способна да спроведе операции меѓу класичната воена интервенција и цивилните мисии.³⁹⁶

Европската жандармерија е оперативна од 20 јули 2006 година, веднаш по министерскиот состанок во Мадрид и одговара на потребите за рапидно спроведување на целиот спектар на цивилно дејствување, самостојно или паралелно со воената интервенција, преку обезбедување на мултинационални и ефективни алатки. Европската жандармерија го олеснува справувањето со кризите што имаат потреба од менаџирање на полициските сили, најчесто во критични ситуации, исто така, земајќи ја предноста од искуствата собрани од релевантните мировни мисии.

Во согласност со Декларацијата за намери, донесена пред потпишувањето на Договорот, Европската жандармерија беше главно составена од истите сили декларирани од државите-учеснички во Каталогот на силите од Хелсинки и вклучени во способностите за цивилен кризен менаџмент

³⁹⁵ Enrique Esquivel Lalinde, "The new European Gendarmerie Force", *Real Instituto Elcano*, ARI 48, 2005.

³⁹⁶ Види: The role of the European Gendarmerie Force, Assembly of the WEU, European Security and Defence Assembly, Doc. A/1928, 21 June 2006.

дефинирани на Конференцијата за подобрување на способностите од 2001 година. За таа причина, жандармеријата е прво и основно достапна за ЕУ, за изведување на полициски мисии во операциите на кризен менаџмент, во согласност со принципите наведени во заклучоците од Санта Марија и Ница. Кога силите се поставени за мисија под водство на ЕУ, ПБК ќе биде одговорен за нејзината насока и политичка контрола. Европската жандармерија, исто така, е достапна за ОН, ОБСЕ, НАТО и други меѓународни организации и *ad hoc* коалиции.³⁹⁷

Во Командната структура на ова ниво е ЦИМИН (CIMIN – Comité InterMinistériel de haut Niveau – француски акроним што значи Интерминистерски комитет на највисоко ниво), составен од претставници на најодговорните министерства на секоја држава, што ја обезбедува политичко-воената координација, го назначува командантот на жандармеријата и го обезбедува со директиви и насоки.

Европската жандармерија има постојана мултинационална оперативна команда раководена од Командант на европската жандармерија, составена од мултинационално јадро што може да биде зајакнато кога постои потреба и со согласност на државите-учеснички. Командата се соочува со оперативно планирање и, кога постои барање, придонесува за процесот на стратешко одлучување. Во случај на операција, државите-учеснички ќе назначат командант за мисијата на Европската жандармерија,³⁹⁸ додека единиците се поставени врз основа на дефиниран синџир на команда што може да биде поставен под воена или цивилна команда, со цел гарантирање на јавната безбедност, јавниот ред и исполнување на судско-полициските задачи.

Командата на Европската жандармерија е поставена во Виченца, Италија, и има персонал од 800 до 900 полициски службеници подготвени да бидат разместени во рок од 30 денови, вклучително и брзо поставување команда на теренот, што ќе биде обезбедена од постојаната команда. Ова вклучува елементи на Француската жандармерија, Италијанските карабинери, Португалската национална републиканска гарда, Холандските кралски маршали и Шпанската цивилна гарда. Како што полициските единици можат да ги зајакнат мисиите на Европската жандармерија, идентични на оние декларирани во рамките на Каталогот од Хелсинки и Конференцијата за подобрување на способностите, вкупната сила на силите може да достигне до 2.300 полициски службеници.

³⁹⁷ Declaration of Intent, <http://www.eurogendfor.org/referencetexts/EGF%20declaration%20of%20intent.pdf>.

³⁹⁸ Клучни позиции на Европската жандармерија се: командант (Commander), заменик-командант (Deputy Commander), шеф на персонал (Chief of Staff – COS), помошник на шефот на персоналот за операции (Assistant of the Chief of Staff Operations – ACOS OPS), помошник на шефот на персоналот за планирање и политика (ACOS Plans and Policy – ACOS PLAN) и помошник на шефот на персоналот за логистика (ACOS Logistics – ACOS LOG). Ibid.

4.1 Структура и способности

Европската жандармерија има четири компоненти и силите дејствуваат во согласност со оперативните концепти развиени од ЕУ што вклучуваат:

- *мултинационална команда*, одговорна за оперативно планирање и за поставување и раководење со силите,
- *оперативна компонента*, составена од мобилна жандармерија и единици посветени на мисиите на општа јавна безбедност и одржување на јавниот ред,
- *компонента за борба против криминалот*, вклучително и специјалисти во мисии за кривична истрага, откривање, собирање, информатичка анализа и обработка, заштита и помош на индивидуи, контрола на сообраќајот, борба против тероризмот и други специјалци,
- *компонента за логистичка поддршка*, способна за изведување на сите активности поврзани со набавка, одржување, поправање и евакуација на опремата, транспортот, медицинската и здравствената грижа.³⁹⁹

Европската жандармерија мора да биде способна за покривање на секој аспект на операциите за одговор на кризи:

- *за време на почетната фаза на операцијата*, Европската жандармерија може да стапи на сцена заедно со воените сили, со цел изведување на јавна општа безбедност и своите полициски задачи,
- *за време на транзициската фаза*, Европската жандармерија ќе продолжи со својата мисија самостојно или со воените сили, олеснувајќи ја координацијата и соработката со локалните или меѓународните полициски единици,
- *стабилизирачка фаза*, силите можат да ја олеснат соработката под меѓународен цивилен авторитет или да бидат повлечени,
- *превентивно ангажирање*, силите можат да бидат употребени во повеќе специфични случаи во отсуство на други воени сили,
- *за време на фазата за воено ослободување*, ако е потребно, овие сили може да го олеснат пренесувањето на одговорностите врз цивилните власти и агенциите што земаат учество во соработката.⁴⁰⁰

Во согласност со мандатот на секоја операција, жандармеријата ќе извршува широк спектар активности поврзани со полициски способности, како што се:

- *извршување* мисии за безбедност и јавен ред,
- *спроведување* на јавно надгледување, сообраќајни регулативи, основно и гранично разузнавање,

³⁹⁹ Види: The role of the European Gendarmerie Force, Assembly of the WEU..., ibid.

⁴⁰⁰ Lalinde Esquivel Enrique, "The new European Gendarmerie Force...", op. cit., p. 3.

- **извршување** на кривична истрага, следење и пронаоѓање на прекршителите и нивно префрлување до судските власти,
- **заштита** на граѓаните и сопственоста и одржување на редот.

Во сценаријата за зајакнување, целта на Европската жандармерија е да се консолидираат ослабените државни институции, со посебен фокус на областа на полициското дејствување. Способностите потребни за извршување на должностите насочени кон зајакнување на локалната полиција вклучуваат мониторинг и советување на локалната полиција во нивната секојдневна работа, како и обука на полициските службеници според меѓународните стандарди.

Дури и во мисиите за зајакнување, мора да се земе предвид ризикот од влошување на ситуацијата и можна потреба од посилни способности. Хуманитарните сценарија се карактеризирани со дефект на општеството со неколку последици за населението. Опсегот на потребните способности вклучува:

- контрола на толпата, со цел враќање на јавната безбедност,
- јавно надгледување со осврт на заштита на граѓаните и имотот и посебен фокус на меѓународно присуство во областа,
- ефективни врски и координација со меѓународните организации присутни во областа, владини и невладини, со цел обезбедување помош за бегалците,
- капацитети за кривична истрага, вклучително и судски способности, со цел поддршка за локалните власти.

4.2 Постојана команда и операции

Во мировни услови, улогата на постојаната команда се состои од планирање, развојна доктрина и воспоставување и одржување врски со различни меѓународни организации. Нејзината улога во оперативен контекст е да обезбеди рапиден планирачки капацитет. За оваа цел, постојаната команда мора да биде способна за:

- спроведување на инспекциска мисија, обезбедување со релевантни информации на телата за одлучување, овозможувајќи усвојување одлуки за идните мисии,
- обезбедување помош до релевантното тело за цели на стратешкото планирање,
- развој на оперативен план,
- обезбедување на техничка помош за елаборација на специфични документи, како што се правила за ангажирање и спогодба за статусот на силите.

Понатаму, постојаната команда ќе го олеснува поставувањето и почетното спроведување на следни операции, преку обезбедување на почетното јадро на привремена основа, сè додека силите не се целосно поставени и подготвени. Постојаната команда, исто така, ќе го координира стратешкиот транспорт на единиците на Европската жандармерија и опремата

и ќе ги подготви со дополнителна обука пред нивното разместување, доколку постои потреба. Ќе биде воспоставен соодветен механизам за извештување, вклучително и процедура за пренесување на извештаите до ЦИМИН и релевантните меѓународни организации.

(а) Воспоставување операција

Меѓународните организации што имаат потреба од услугите на Европската жандармерија мораат да го достават своето барање до државата што во тој момент претседава со ЦИМИН (12 месеци), како и директно до командата на силите. Во согласност со релевантните меѓународни организации, командата на силите треба да биде способна да спроведе или да учествува во подготвителна инспекциска мисија за помалку од пет дена. Ако се следи евалуациската фаза, одлуката за ангажирање на Европската жандармерија се усвојува едногласно од страна на ЦИМИН, по што ќе се склучи меморандум за разбирање меѓу ЦИМИН и организацијата што е во прашање. Од тој момент, постојаната команда ќе ја има главната улога и ќе биде одговорна за: помош до меѓународните организации; подготовка на оперативен план; обезбедување експерти; и управување со процесот на создавање на силите.

(б) Команда и контрола

На политичко и стратешко ниво постојат бројни можности, во зависност од коалицијата или одговорната меѓународна организација што е во прашање:

- за операција под водство на ЕУ, ПБК ќе биде одговорен за стратешка насока,
- за операциите спроведени под покровителство на други меѓународни организации, ќе се извлечат соодветни аранжмани меѓу ЦИМИН и релевантните тела во меѓународните организации.

На оперативно ниво, постојаната команда ќе биде одговорна за надгледување, контрола и поддршка на операцијата:

- за време на фазата под воена одговорност, Европската жандармерија ќе биде инкорпорирана во воениот синџир на команда, додека командата на Европската жандармерија ќе остане во блиска врска со командата на воената операција,
- за време на фазата под цивилна одговорност, постојаната команда на Европската жандармерија ќе воспостави процедури за координација со Секретаријатот на Советот на ЕУ или слично тело на некоја од меѓународните организации одговорна за операцијата.

На тактичко ниво, Командантот на силите на Европската жандармерија ќе раководи со операциите на самото место со воена или цивилна структура. Во случај на цивилна структура, ако жандармеријата спроведува автономна операција, нејзиниот командант ќе биде одговорен на највисокиот цивилен авторитет на операцијата.

(в) Разузнавање, логистика и комуникации

Државите-учеснички во Европската жандармерија треба да имаат обезбеден пристап до релевантните национални извори на информации, што можат да имаат значителен удар на операциите на Европската жандармерија. Потребни се соодветни способности за собирање информации и анализа сразмерно со важноста и големината на мисијата за операции на Европската жандармерија, со посебно внимание на кривичната истрага во областа на тероризмот, организираниот криминал и воените кривични дела. Таквите информации мораат да бидат собрани, складирани и анализирани на начин на кој ќе овозможат продолжување и спроведување на кривичната истрага со релевантна правна рамка и владеење на правото.

Логистичката поддршка што треба да биде обезбедена за операциите на Европската жандармерија треба да има корист од постоечките логистички средства, процедури и аранжмани што се веќе обезбедени од ЕУ, НАТО, ОН и ОБСЕ. Како и да е, откако никоја од постоечките логистички структури нема целосно да ги задоволи потребите на Европската жандармерија како полициска сила со воен статус, најсоодветно ќе биде да се применува концептот на водечка нација во различните полиња на специјализација, со цел да се оптимизира користа на логистички средства.

Логистичката поддршка ќе биде организирана во согласност со специфичните сценарија за поставување на Европската жандармерија: во сценарија за замена во рамки на воена интервенција, логистиката ќе биде одговорна за воената команда; во сценарио за зајакнување, логистиката ќе треба нормално да се потпира на локалните ресурси; во хуманитарни сценарија, постојаната команда на Европската жандармерија мора точно да ги дефинира логистичките потреби. Во областа на комуникациите и информатичките системи, ќе се воспостават следниве врски во најбрз рок пред разместување на Европската жандармерија:

- Политичко/стратешко ниво: Постојаната команда на Европската жандармерија во Виченца мора да биде поврзана со ЦИМИН, релевантните организации и државите-учеснички во жандармеријата;
- Оперативно ниво: Постојаната команда на Европската жандармерија мора да биде поврзана со командантот на силите на Европската жандармерија и другите оперативни команданти вклучени во истата област на дејствување;
- Тактичко ниво: Командантот на силите на Европската жандармерија мора да биде поврзан со распоредените единици на Европската жандармерија, како и со другите компоненти и елементи на мисијата (воени, цивилни, владеење на правото или други полициски компоненти). Понатаму, единиците на Европската жандармерија треба да воспостават интерна и хоризонтална комуникација.

Ако се има предвид дека националните елементи на комуникациите и информатичките системи на петте држави-учеснички во целина не се целосно интероперабилни и понекогаш инкомпатибилни, дека тактич-

кото ниво ќе биде засегнато од проблемите на интероперабилноста, Европската жандармерија треба да биде способна да се потпре на заедничките тактички комуникациски и информатички системи што можат да бидат поставени во областа на дејствување. Свесни за тешкотиите што се вклучени во постигнувањето на интероперабилност меѓу различните системи користени од државите-учеснички, ЦИМИН може да и довери на држава задача со која ќе ја игра водечката улога со цел да се обезбеди Европската жандармерија со потребните средства и да преземе соодветни мерки што се однесува до достапноста и постојаното одржување на опремата.

5. Европска одбранбена агенција

Во јуни 2003 година, Европскиот совет во Солун го овласти Советот за преземање дејства кон создавање на меѓувладина агенција во областа на развој на одбранбените способности, истражување, стекнување и вооружување. Советот воспостави *ad hoc* група за развој на основен концепт за организацијата и мисиите на Агенцијата. Групата ги претстави своите стојалишта кон средината на ноември 2003 година во извештај според кој Агенцијата ќе има цел кон: развој на одбранбените способности во областа на кризниот менаџмент; промовирање и зајакнување на европската соработка во вооружувањето; придонес за идентификување и имплементирање политики и мерки насочени кон зајакнување на европската одбранбена индустриска основа; промовирање и истражување со цел исполнување на барањата на идните одбранбени и безбедносни способности.⁴⁰¹

Европската одбранбена агенција (ЕОА) е воспоставена согласно одлука на Советот на 12 јули 2004 година за поддршка на државите-членки и Советот во нивните напори за подобрување на европските одбранбени способности во областа на кризниот менаџмент и одржување на ЕБОП и нејзино идно развивање.⁴⁰² Агенцијата до крајот на 2004 година беше воспоставена со персонал од 25 лица и прогресивно се надогради врз основа на предложените иницијативи со персонал од сто лица до крајот на 2005 година. Ова сочинува врвен тим на корпоративни служби и 4 директорати (види слика 3). Во својата почетна фаза, Агенцијата дејствува како координативна точка на постоечката мрежа на телата за вооружување и поддршка на Советот во процесот на АПЕС.

⁴⁰¹ Во февруари 2004 година, беше воспоставен тим за воспоставување на агенцијата, за подготовка на условите за оперативно воспоставување и работа на Агенцијата. Засновано на конечниот извештај, советниците за надворешни односи и Корепер изработија „Заедничка акција за воспоставување на Европска одбранбена агенција“, која Советот за општи прашања и надворешни односи ја усвои во јуни. Види: Gerrard Quille, Daniela Manca, “The European Armaments Agency: A Virtual Reality”, *European Security Review No. 20*, ISIS Europe, January 2004.

⁴⁰² Види: Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, OJ L 245/17, 17 July 2004.

Слика 3. Европска одбранбена агенција



Откако е целосно оперативна, Агенцијата е одговорна за интеграција меѓу оперативните аспекти на стекнување и развој на способностите.⁴⁰³ Основната задача на Агенцијата е да ги координира, оптимизира и хармонизира различните аспекти (оперативни, технолошки, индустриски и буџетски) на националните политики за подготовка на идните одбранбени системи, со цел да се доближат до потребите на ЕБОП. Агенцијата има оперативен буџет, буџет за одбранбено истражување и технологија, што овозможуваат да се обезбеди со потребната техничка експертиза и да може да дава предлози. Агенцијата може да има национални и мултинационални *ad hoc* проекти на иницијатива на една или повеќе држави-членки или предложени од Агенцијата, а финансирано од државите-членки.

5.1 Организација на Агенцијата, одлучување и интеграција во структурите на Европската унија

Агенцијата има управен одбор и централна администрација што се состои од четири оперативни директората и персонал од околу 90 лица кои работат заедно:

- Директорат за способности, со задача за идентификување на потребите на европските способности, поврзување со другите постоечки структури (ВКЕУ, ВПЕУ и силите за брза реакција) и негова интеграција на долгорочен план, имајќи ги предвид индустриските стратегии и технолошки предвидувања;
- Директорат за истражување и технологија, со задача за дефинирање и имплементирање на стратегијата за европско одбранбено истражување и технологија, во врска со цивилните напори под програмата за европско безбедно истражување и служејќи како катализатор за зајакнување на ефикасноста во европското одбранбено истражување и технологија;
- Директорат за вооружување, чија надлежност е подобрување на работката во снабдувањето со одбранбена опрема;
- Директорат за индустрија и пазар, одговорен за промовирање на воспоставување на компетитивна индустрија за европска одбранбена опрема и имплементирање политики за зајакнување на европската одбранбена технолошка и индустриска основа.

Со цел да се одржи способноста на ЕУ за спроведување на кохерентна надворешна и безбедносна политика, Агенцијата е воспоставена во рамки на институционалната структура на ЕУ. Таа е под надлежност на Советот, што издава насоки и прима извештаи од Високиот претставник, кој е шеф на Агенцијата и претседавач на Управниот одбор како одлучувачко тело составено од министрите за одбрана на 26 држави-членки и Европската комисија. Управниот одбор се состанува осум пати во годината на министерско или подминистерско ниво (национални директори за воо-

⁴⁰³ Види: Antonio Missiroli (comp.) "From Copenhagen to Brussels...", op. cit., doc. 37.

ружување, одбранбено истражување или директори за национално планирање на способностите и политиките) и одлуките се усвојуваат со квалификувано мнозинство според начинот утврден со Договорот од Ница.

5.2 Функции и задачи

ЕОА, во рамки на целосната мисија наведена во одлуката на Советот, има 4 функции што покриваат: развој на одбранбени способности; одбранбено истражување и технологија; соработка во вооружувањето; и создавање на компетитивен европски одбранбен пазар и зајакнување на одбранбената, технолошката и индустриската основа.⁴⁰⁴ Функциите се дизајнирани за да се соочат со два проблема: прво, да се подобри кохерентноста и да се отстрани фрагментацијата во процесот на создавање одбранбени способности; и второ, да се обезбеди долгорочна стратешка насока како основа за одлучување околу иднината на способностите на ЕБОП.

Стратешката рамка за одлучување треба да ги зајакне напорите за подобрување на кохерентноста и редуцирање на фрагментацијата преку забрзување на развојот на европската стратешка култура.⁴⁰⁵ Поинтегриран пристап за развој на способностите ќе придонесе за подобро дефинирање на потребите за иднина, додека поголемата соработка ќе обезбеди можности за индустриско реструктурирање и прогрес кон скала на континентални потреби и побарувања. Така, задачите на ЕОА вклучуваат:

- Да се работи кон посеопфатен и систематски пристап за дефинирање и адресирање на потребите на способностите на ЕБОП;
- Промовирање на европска одбрана релевантна за истражување и технологија, како и дефинирање и задоволување на идните потреби на способностите. Ова ќе вклучува продолжување на употреба на националните одбранбени фондови за истражување и технологија, во контекст на европската одбранбена стратегија за истражување и технологија што ги идентификува приоритетите;
- Промовирање на европска соработка за одбранбена опрема, со цел придонес кон одбранбените способности и како катализатор за натамошно реструктурирање на европската одбранбена индустрија;
- Да работи, во блиска соработка со Комисијата, кон меѓународно компетитивен пазар на одбранбена опрема во Европа.

Компаративните предности на ЕОА треба да бидат нејзината способност за опфаќање на овие агенди и нивно успешно остварување. Прво големо достигнување е одобрувањето на министрите на доброволен кодекс на однесување за одбранбено снабдување во ноември 2005 година,⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Background&id=122>.

⁴⁰⁵ Fraser Cameron, Gerrard Quille, "ESDP: The State of Play...", *op. cit.*, p. 18.

⁴⁰⁶ EDA Steering Board Decision No. 2005/09 on an Intergovernmental Regime to Encourage Competition in the European Defence Equipment Market, 21 November 2005, Annex to SBD 2005/09.

што придонесе државите-членки да ги објавуваат договорните можности на интернет-страницата на ЕОА. Министрите за одбрана потврдија дека треба да потрошат повеќе и да потрошат повеќе заедно на истражување и технологија. Како практичен чекор, во ноември 2006 година беше одобрена Програма за истражување и технологија, со цел развој на нови технологии во обезбедување на подобра заштита на европските вооружени сили.⁴⁰⁷

5.3 Долгорочна визија

Во октомври 2006 година, министрите за одбрана на ЕУ ја одобрија долгорочната визија што ги дефинира потребните способности и капацитети во временска рамка од 2020 до 2030 година. Со тоа, долгорочната визија помага во управување со одбранбеното истражување, технологијата и соработката во вооружувањето за обезбедување на вистински способности на подолг рок.⁴⁰⁸ Извештајот за долгорочната визија издаден од ЕОА е дизајниран да служи како компас за развивање на воените способности на ЕБОП за следните 20 години во зголемено предизвикувачка атмосфера. Извештајот беше одобрен од министрите за одбрана на ЕУ на состанокот на Управниот одбор на Агенцијата во Финска, како прифатлива основа за среднорочните и долгорочните агенди на Агенцијата.⁴⁰⁹

Иницијалната долгорочна визија беше развиена во три паралелни работни аспекта, дискутирајќи го развојот во глобален контекст, природата на идните операции на кризен менаџмент и трендови во науката и технологијата, презентирајќи ги клучните наоѓања, со нагласок на прашањата поврзани со воените способности. Конкретно, развојот на комерцијалниот пазар ќе ги соочи вооружените сили со ситуација каде што спротивна страна може да има пософистицирана опрема од трупите на ЕУ, што може да им даде локална и привремена супериорност. Ова е еден пример на прашања содржани во долгорочната визија, со цел да се артикулираат можните потреби на воените способности на долг рок. Со временската рамка, документот им овозможува на државите-членки и ЕОА да гледаат подалеку од Главната цел 2010 и ќе служи како рамка за насочување на идниот развој на воените способности.⁴¹⁰

Долгорочната визија оди подалеку од границите на ЕБС и претставува јасен напредок во развој на „стратешката култура“ на ЕУ со обезбедување на длабоки процени за „што, зошто и како“ со ЕБОП во 2025 годи-

⁴⁰⁷ Дваесет влади заложија буџет од повеќе од 55 милиони евра. Види: EU Defence Ministers Club Together To Research Better Protection For Armed Forces, Press Release, Brussels, 13 November 2006.

⁴⁰⁸ Види: An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs, Brussels, October 3, 2006, pp. 6-8.

⁴⁰⁹ Види: EU Defence Ministers Welcome Long-Term Vision for European Capability Needs, Press Release 91139, Finland, 3 October 2006.

⁴¹⁰ Hilmar Linnenkamp, “A Shared View of a Challenging Future”, *EDA Bulletin, Issue 3*, December 2006, p. 3.

на.⁴¹¹ Во моментов, списокот на потенцијални ЕБОП-мисии се состои од хуманитарни задачи за спасување, мировни операции, задачи на борбените сили во кризниот менаџмент, заеднички операции за разоружување, поддршка за трети држави во борбата против тероризмот и реформите во безбедносниот сектор. Овие видови мисии се поврзани со решавање на конфликтите во кои ЕУ е трета страна и не вклучува операции во кои државите на ЕУ можат да ги бранат своите територии или виталните интереси.

Во потребата за подготовка за 20-годишен период, одбранбените планери, технолози и индустријалци треба да бидат водени од согледаните потреби за мисии на решавање конфликти. Поточно, тие би гледале кон способностите на потенцијалните стратешки непријатели и што Европа и европските одбранбени и технолошки основи ќе имаат потреба за адресирање на ваквите закани. На прашањето за непријателот или заканата, долгорочната визија е очигледно тивка. Како последица, долгорочната визија може да се најде себеси одговорна што ќе биде само од релативна важност во одредување на идните европски одбранбени способности и потреби. Но, ваквото обвинување нема да биде корисно. Долгорочната визија е чувствителен документ и лекциите што ги идентификува за воени операции и развој на способности се релевантни за кризниот менаџмент.⁴¹²

Визијата не е обид да се предвиди специфичната иднина, ниту да се понуди мапа што треба да се следи во следните 20 години. Напротив, настојува да индицира некои од позначајните трендови што можат да придонесат за стратешката средина што се очекува во 2025 година и природата на операциите на ЕБОП. Од оваа анализа се извлекува серија на генерички прикази на карактеристики на способностите и идентификување на идните профили на способност во рамки на шесте идентични области: команда, информирање, ангажирање, заштита, разместување и одржување.

Ако се имаат предвид традиционалните разлики меѓу државите-членки по прашањата на вооружувањето, воспоставувањето на ЕОА е импресивно постигнување. Нејзините потенцијални користи за развој на европските способности се значајни, бидејќи воспоставува врска меѓу военото планирање и вооружувањето, особено одбранбеното истражување и снабдувањето, забрзување на стандардизацијата на опремата и разбирање на заедничките потреби на способностите во заедничките проекти. Создавањето на ЕОА е можност за рационализирање на европските институции за вооружување, трансформирање на постоечката збирка на телата и аранжманите во покохерентна целина. Сето ова ќе биде чекор кон поголем и поефективен развој на способностите. Доколку некое прашање остане neodговорено, тоа ќе се однесува на улогата на ЕБОП во иднина.

⁴¹¹ Tim Williams, "Assessing the Long-Term Vision", *EDA Bulletin, Issue 3*, December 2006, p. 4.

⁴¹² Види: *An Initial Long-Term Vision for European Defence ...*, op. cit., pp. 20-24.

VI. ПОСТКОНФЛИКТНА УЛОГА НА ЕВРОПСКАТА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА – СТУДИЈА НА СЛУЧАИ

1. Процес на одлучување за преземање на операции

Процесот на одлучување во однос на започнувањето на операција на ЕБОП е заснован на демократски принципи. Секоја држава-членка има еднаков глас во разните вклучени комитети за одлучување.⁴¹³ Пред започнувањето на операција за кризен менаџмент, се презема анализа за кризната ситуација.⁴¹⁴ Ако анализата навистина покаже дека постои кризна ситуација, ПБК започнува дебата дали и на кој начин Унијата ќе придонесе за стабилизација на регионот кој е во прашање. Понатаму, ПБК бара изготвување на совети од соодветните Работни групи на Советот. Додека Центарот за ситуации⁴¹⁵ дава извештаи на дневна основа, Секретаријатот на Советот, кој е составен од воен и цивилен персонал, се грижи за планирањето на операцијата. Државите-членки се вклучуваат во дискусиите на начин на кој најдобро може да придонесат за преземање на операцијата, а во меѓувреме, информативна мисија на Секретаријатот на Советот и Комисијата испратена во државата која е во прашање обезбедува препораки за потенцијалните ризици и природата на мисијата.

Следно, по разгледувањето на разните совети и мислења, ПБК му предлага на Советот дали да се започне или не со операција за кризен менаџмент. ПБК, по претходно дадените упатства до ГС/ВП и Секретаријатот, изготвува Концепт за кризен менаџмент, кој ги нагласува политичките интереси на Унијата, целите и основните стратешки опции за одговор кон кризата. Откако Секретаријатот ќе го подготви и презентира нацрт-концептот засновано на информативната мисија, ПБК дискутира за содржината на концептот, а откако ќе даде согласност го презентира пред КОРЕПЕР

⁴¹³ Кога започнува операција на ЕУ, државите-членки на ЕУ може да одлучат дали да земат учество или не. Ако одлучат да не земат учество тие, исто така, ќе бидат исклучени и од финансиско учество во операцијата. Правилата за финансирање на операциите на ЕБОП се раководат од член 28, став 3 од Договорот за ЕУ. Доколку Советот на ЕУ не одлучи поинаку, финансирањето од страна на државите-членки се презема на пропорционална основа.

⁴¹⁴ ЕУ има разни средства за рано предупредување, како што се Центарот за ситуации, извештаите изготвени од страна на полициските единици и извештаите од шефовите на мисиите. Види: Hadewych Hazelzet, "Human Rights Aspects of EU Crisis Management Operations: From Nuisance to Necessity", *International Peacekeeping* 13 (4), 2006, p. 565.

⁴¹⁵ Центарот за ситуации, кој е дел од Секретаријатот и поврзан со Високиот претставник/Генералниот секретар, е составен од цивилни и воени компоненти, додека персоналот е назначен од државите-членки. Ја надгледува меѓународната ситуација, собира информации од државите-членки и ги обезбедува соодветните тела на Советот со сопствени проценки за полесно усвојување на одлуки.

и Советот, кои ја даваат конечната одлука. Потоа Советот му наложува на ПБК да ги изготви своите стратешки опции и насоки.

ПБК потоа го оптоварува Воениот комитет на ЕУ за изготвување на стратешки воени опции и Комитет за цивилниот аспект на кризниот менаџмент за развивање на стратешки опции за цивилно и полициско дејствување. Цивилниот комитет соработува со Секретаријатот на Советот, додека Воениот комитет добива совети и извештаи од Воениот персонал. Сите стратешки опции потоа се упатуваат до ПБК кон кои Комисијата презентира придружни мерки. По нивна евалуација, ПБК ги испраќа сите стратешки опции (воени, цивилни и полициски) до КОРЕПЕР и Советот. Советот формално одлучува за Заедничката акција која вклучува мандат за мисијата и одлуката за дејствување. Се назначува шеф на мисијата ако станува збор за цивилна мисија и оперативен командант ако се работи за воена операција, како и се развиваат оперативен концепт и Оперативен план. Процедурата за подготовка на Оперативниот концепт и Оперативниот план е слична како и за Заедничката акција. Нацрт плановите ги следат истите канали поминувајќи низ сите чекори од ПБК до Цивилниот комитет и Воениот комитет (во зависност од тоа за каков вид на мисија се работи), па назад до ПБК и Советот за усвојување. Шефот на мисијата/Оперативниот командант се вклучени во развојот на Оперативниот план, додека Воениот персонал има посебна улога во изготвувањето на „Иницирање на воени директиви“ кој го трансформира документот од политичко-воен во чисто воен документ кој Воениот персонал може да го користи за планирање на операциите. Исто така, се изготвува и јасна излезна стратегија. Откако Оперативниот концепт и Оперативниот план се одобрени, Советот конечно одлучува за започнување на операцијата и државите-членки започнуваат да ги даваат своите придонеси. На Унијата и се потребни најмалку пет дена по одлуката на Советот за да биде на теренот.⁴¹⁶

2. Развој на сценарија

Додека воениот кризен менаџмент на НАТО се одвива врз основа на секој поединечен случај, ЕУ има постојана улога во промовирање на стабилност преку економски, политички и воени политики. ЕУ нема географски рестрикции.⁴¹⁷ Иако искуството на ЕУ е цементирано на Балканот, операциите во Азија и Африка често се спомнуваат како примери за успе-

⁴¹⁶ Во однос на процесот на одлучување, види: Hadewych Hazelzet, “Human Rights Aspects of EU Crisis Management Operations: From Nuisance to ...”, *op. cit.*, p. 566.

⁴¹⁷ Фактот дека сценаријата на ЕУ имаат географско ограничување е релевантно само за општото планирање. Може да се потенцира дека членот 5 на НАТО е поврзан со директната поддршка за територијалната одбрана на САД. Фактот дека НАТО и даде политичка поддршка на САД за нејзината вклученост во борба против тероризмот не значи дека таквите операции се операции на НАТО, или дека тие го рефлектираат колективниот одговор на НАТО.

шен кризен менаџмент на ЕУ и постои можност за користење на силите посветени на Главната цел во меѓународните операции на ОН. Понатаму, ЕУ и НАТО може да дадат поддршка на меѓународните коалиции надвор од формалната ЕУ или НАТО рамка.

Потенцијално широкиот опсег на дејствување и националните интереси меѓу клучните европски држави го компликува процесот на идентификување на сценарија за силите посветени на Главната цел. Како што не постоеше спогодба за време на состанокот во Хелсинки во 1999 година, патот на најмал отпор водеше кон тоа ЕУ да усвои сценарија, кои ќе бидат засновани на традиционалните операции за мировна поддршка од 90-тите и релативно конвенционални во природа. Тоа не значи дека сценаријата нема да бидат модификувани или новите кои се фокусираат, на пример, на заштита на цивили, цивилен кризен менаџмент или контра-тероризам, нема евентуално да го надополнат овој традиционален опсег.

Додека Главната цел не обезбедува основа за реално оперативно планирање или идентификување на потребите, тие го демонстрираат нивото на амбиција и националните политички интереси. Постоеше силна поврзаност меѓу потребите на сила за сценаријата и она што државите – членки на ЕУ во периодот од 1999-2003 година беа подготвени да го понудат на прво место. За повеќето, беше важно дека сценаријата ќе ја рефлектираат способноста за проекција на моќ на ЕУ и/или идентификување на потребни потреби: А400М транспортни авиони, носачи на авиони, сателити, крстосувачки ракети, хеликоптери, ракетни системи итн. Средствата треба да бидат скроени за европските потреби и европските сценарија за зачувување на интересите на европските одбранбени индустрии. Купувањето американски средства или зависта од средствата на САД, не се гледа како опција во повеќето метрополи на ЕУ. Некои држави аргументираат дека сценаријата треба да бидат мали и изводливи, со цел да не се предизвикува примарноста на НАТО, улогата на САД во Европа и/или националните одбранбени буџети. Други ги гледаат сценаријата како начин на притискање кон радикални одбранбени реструктурирања, зголемување на воените способности, максимизирање на националните одбранбени индустриски интереси или зголемување на одбранбените трошоци.

Од една страна, САД ги подржува амбициозните цели на ЕУ со цел да ги натера европските држави, да преземат повеќе од товарот во Европа и да ја зајакнат европската способност за соработка во заштита на заедничките интереси надвор од континентот. Од друга страна, САД не сакаа да ја поттикнат ЕБОП на натпревар со НАТО. Франција, исто така, сакаше по-амбициозни цели, но да се зајакне европската автономија; постоеше, на пример, жешка дебата за тоа колку борбени авиони на ЕУ и се потребни за најпотребните сценарија, компаративно со Операцијата на НАТО во Босна и Херцеговина. Во неколку случаи, оперативните планери на НАТО (кои ги развиваа сценаријата на ЕУ и калкулираа кои способности беа потребни) дојдоа до резултати кои метрополите на ЕУ не ги посакуваа. Ова ре-

зултираше со сценарија кои беа помалку од реални и со ограничена вредност како основа за оперативно планирање.

2.1 *Сценарио за „Заштита на цивили“*

Сценариото за „Заштита на цивили“ се соочува со одливот на бегалци, хуманитарната помош и евакуација на граѓаните на ЕУ на растојание од 10.000 км. од Брисел. Околината е на големо толерантна, но може да биде потребно зајакнување на мерките. Времето за реагирање ќе биде кратко. Сценариото би наликувало на Операцијата Алба од 1997 година и задачите вклучуваат обезбедување на областа и осигурување на слободата на движење, информативни операции, хуманитарна помош и обезбедување поддршка за меѓународните агенции и операции за евакуација.

Земјените компоненти ќе имаат потреба од дивизиски сили од околу 9.000 трупи (со околу 60.000 војници со можност за пораст), воздушните компоненти ќе повикуваат на одбранбена против-воздушна и блиска воздушна поддршка, додека поморските средства ќе се протегаат од носач на борбени групи, како и бродови и подморници.

2.2 *Сценарио за „Превенција од конфликти / Превентивно разместување“*

Сценариото за „Превенција од конфликти / Превентивно разместување“ повикува на експедитивно и одлучно спроведување на мировна спогодба. Сценариото се однесува на кризи на околу 4.000 км. од Брисел. Околината е толерантна, но силите треба да бидат способни за спроведување и обезбедување на регионот. Полициската и цивилна поддршка ќе ги дополнува воените елементи на ниво на корпус. Ова сценарио имплицира дека ЕУ треба да ја контролира кризната зона, создавајќи услови за мировен процес и враќање на раселените лица и бегалци. Сценариото може да се спореди со мисиите на КФОР по 1999 година. Потребните сили вклучуваат воена полициска бригада, осум борбени бригади, носач на борбени групи и поморски групи, разузнавање и значителни стратешки резерви.

2.3 *Сценарио за „Одвојување на страните со сила“*

Ова е најпотребното сценарио. Бара од ЕУ да окупира регион на 4.000 км. од Брисел и да ги принуди двете завојувани страни да прифатат наметнат мир. Околината не е толерантна и ризикот е голем. Ваквите воени ситуации не допуштаат воено – цивилна соработка. Иако операцијата на НАТО во Босна во август – септември 1995 година не беше комплексна, опасна или голема, дава ефект на сценаријата на ЕУ. Со тоа, сценариото има многу поголема потреба отколку операцијата за влез на ИФОР есента 1995 година или операцијата за влез на КФОР во јуни 1999 година.

Копнените сили на ниво на корпус (60.000 трупи плус 3.400 во случај на операција за итна евакуација) ќе вклучуваат 17 бригади, од кои 9 ќе бидат за маневри (заедно со артилерија, воздушна одбрана и поддршка).

Иако сценариото е копнено тешко, воздушните компоненти треба да бидат проширени, со околу 300 авиони. Ќе биде офанзивно по природа и ќе ги вклучува сите временски способности за напад, офанзивна воздушна и блиска воздушна поддршка, електронско војување и елементи на воздушна команда, контрола и комуникации. Поморските компоненти, со потреба од 75 бродови, ќе бидат разновидни со цел да се соочат со поморска контрола, поморско ембарго и воздушна поддршка за поморските сили. Сценариото повикува за дополнителни стратешки резерви. Големината и тежината на силите потребни за едно вакво сценарио имплицира дека Европа ќе биде зависна од средства на САД и НАТО.

3. Демократска Република Конго

3.1 *Операција „Артемис“ (воена мисија)*

Блиската историја на Конго може да се дефинира со континуирана политичка нестабилност со две војни: 1996-1997 година и 1998-2003 година. Двете војни ја рефлектираа политичката криза, како и масивната регионална нестабилност во регионот.⁴¹⁸ За време на 2002 година, на национално и регионално ниво, беше постигнат напредок во мировниот процес во Конго. Напорите на меѓународната заедница резултираа со потпишување на политика спогодба на 17 декември 2002 година. За време на првите месеци од 2003 година, натамошни преговори на основа на спогодбата го отворија патот за периодот на транзиција што почна на 30 јуни 2003 година, во кој присуството на мисијата на ОН во Конго беше постепено проширувано од околу 5.000 трупци во 2003 година, до 17.600 трупци во 2007 година, најмногу поставени во нестабилните источни провинции. Мандатот на ОН, исто така, беше зајакнат за поддршка на транзициските власти и придонес во воспоставувањето на потребните безбедносни услови во државата.⁴¹⁹

Провинцијата Итури во Демократска Република Конго страдаше од неколку години на конфликтно војување, како што борбите меѓу етничките милитанти беа влошени со интервенција на соседните држави, Руанда и Уганда. Во април 2003 година беше воспоставена привремена администрација во Итури, што го отвори патот за повлекување на силите на Уганда од провинцијата, но создаде безбедносен вакуум кој мисијата на ОН беше неспособна да го пополни и покрај зајакнувањето на присуството. Провинцијата повторно се впушти во насилство резултирајќи во широкораспространета нестабилност, стотици мртви и илјадници раселени,⁴²⁰ загрозување

⁴¹⁸ Hans Hobeke, Stéphanie Carette, Koen Vlassenroot, "EU support to the Democratic Republic of Congo", *Centre d'analyse stratégique*, 2007, p. 4.

⁴¹⁹ Ibid. Унификација на националната територија, воспоставување на национална армија и безбедност, подготовка за национални демократски избори.

⁴²⁰ Околу 50.000 лица беа убиени, а околу 600.000 раселени. Види: Second Special Report by the Secretary-General on the UN Organisation Mission in the Democratic Republic of Congo, 27 May 2003, p. 3.

на мировниот процес и дестабилизирање на регионот. Кога Генералниот секретар на ОН повика на привремени меѓународни сили за стабилизирање на ситуацијата во Бунија, главниот град на провинцијата Итури, француската влада ја покажа својата волја да го земе водството.⁴²¹ Советот на ЕУ на 4 јуни 2003 година усвои заедничка акција, воспоставувајќи основа за воена операција на ЕУ.⁴²² Операцијата, со назив „Артемис“, почна на 12 јуни 2003 година, како прва ЕБОП операција надвор од Европа и прва автономна воена операција без користење на средствата на НАТО.

Операцијата беше составена од околу 2.000 војници поставени во Бунија, во североисточниот дел на Конго, под команда на Франција (табела 7). Голем дел од силите, околу 1.700, беа обезбедени од Франција, додека Шведска со околу 70 трупи беше вториот најголем учесник со персонал. Три неевропски држави, Канада, Бразил и Јужноафриканската Република, обезбедуваа привремена помош до 5 јули. Во поглед на елементите на сила, учесниците варираа од логистика и друга поддршка (Велика Британија), до одредби за авионски транспорт и медицинска помош (Белгија).⁴²³

„Артемис“ дејствуваше како средишен елемент меѓу двете фази на мисијата на ОН во Конго.⁴²⁴ Нејзиниот мандат е извлечен од резолуцијата 1484 на Советот за безбедност на ОН, што ги овластува меѓународните сили да придонесат за стабилизирање на безбедносните услови и подобрување на хуманитарната ситуација во Бунија, заштита на аеродромот, внатрешно раселените лица во камповите и, доколку ситуацијата налага, да придонесат за безбедноста на цивилното население, персоналот на ОН и хуманитарното присуство, сè до пристигнувањето на зајакнато присуство на ОН во септември 2003 година.⁴²⁵ Додека итните привремени мултина-

⁴²¹ Француската влада ја изрази својата поддршка, за поактивна улога на ЕУ во мировните операции и превенцијата на конфликти во Африка. Иницијалните сомнежи од страна на државите-членки што стравуваа дека ЕБОП не е подготвена да се справи со нестабилна ситуација како кризата во Бунија, беа надминати со уверување во однос на ограничената природа на мандатот на операцијата. Види: Cationa Mace, “Operation Artemis: Mission improbable?”, *European Security Review*, No. 18, July 2003, p. 5.

⁴²² Council Joint Action 2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union military operation in the Democratic Republic of Congo, OJ L 143/50, 11 June 2003.

⁴²³ Види: Gustav Lindstrom, *On the Ground: ESDP Operations*, во Nicole Gnesotto (ed.), *The EU Security and Defence Policy: The First Five Years (1999-2004)*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2004, p. 119.

⁴²⁴ Мисијата на ОН во Конго беше воспоставена во ноември 1999 година за да ја надгледува имплементацијата на Спогодбата за прекин на огнот со која владите на Конго, Уганда, Руанда, Намибија и Зимбабве се согласија за прекин на насилствата. Види: Katarina Månsson, “Use of Force and Civilian Protection: Peace Operations in the Congo”, *International Peacekeeping* 12 (4), 2005, pp. 503-519.

⁴²⁵ United Nations Security Council, Resolution 1484, 30 May 2003. Бидејќи резолуцијата е усвоена согласно делот 7 од Повелбата на ОН, операцијата „Артемис“ бе-

ционални сили беа во состојба да ја стабилизираат безбедноста и хуманитарната ситуација во Бунија,⁴²⁶ состојбата во околните области остана екстремно нестабилна. Насилствата продолжија откако ограничениот мандат на мисијата во областа на дејствување (се однесуваше само на градот Бунија) имаше ефект за изнесување на насилната агресија надвор од градот, но не и надвор од регионот.⁴²⁷

Табела 7: Држави-учеснички во „Артемис“

Држава	Учество со елементи на сила	Учество со персонал
Австрија		X
Белгија	X	X
Франција	X	X
Германија	X	X
Грција	X	X
Унгарија		X
Ирска		X
Италија		X
Холандија		X
Португалија		X
Шпанија		X
Шведска	X	X
Велика Британија	X	X
Бразил*	X	X
Канада*	X	
Јужноафриканска Република*	X	

* Овие држави обезбедуваа помош до 5 јули 2003 година.

Извор: *Fact Sheet on Artemis*, July 2003, Council of the European Union.

Во согласност со концептот за рамковна нација на ЕУ, усвоена на 24 јули 2002 година, командните и контролните способности потребни за планирање, поставување и менаџирање со операцијата „Артемис“ се обезбедени од држава-членка (во овој случај Франција), дејствувајќи како рамковна нација. Како рамковна нација, Франција ја обезбедува оперативната команда за мисијата, мнозинството од персоналот, како и оперативниот командант и командантот на силите. Штабот на силите е лоциран во Уганда, воздушната поддршка е поставена во Чад, додека оперативниот штаб е

ше овластена да употреби сила во извршувањето на својот мандат, за што персоналот покажа волја доколку за тоа постоеше потреба.

⁴²⁶ International Crisis Group, “EU Crisis Response Capability” *Revisited Report N° 160*, 17 January 2005, p. 46.

⁴²⁷ Ståle Ulriksen, Catriona Gourlay, Catriona Mace, “Operation Artemis: The Shape of Things to Come?”, *International Peacekeeping 11* (3), 2004, pp. 508-525; International Crisis Group, “Congo Crisis: Military Intervention in Ituri”, *Crisis Group Africa Report N° 64*, Brussels, 13 June 2003, p. 15.

сместен во Центарот за планирање и извршување операции во Париз. Воениот комитет на ЕУ го надгледуваше правилното извршување на операцијата, додека ПБК ја извршуваше политичката контрола и стратешката насока под одговорност на Советот.⁴²⁸ Соработката со ОН беше обезбедена преку Високиот претставник кој, потпомогнат од Специјалниот претставник на ЕУ за регионот и дејствувајќи во блиска координација со претседателството, ја сочинуваа примарната точка на контакт со ОН, властите на Конго и другите релевантни актери. Како воена операција, „Артемис“ не е финансирана од буџетот на Заедницата. Заедничките трошоци, во износ од 7 милиони евра, се финансирани од државите-членки според формулата заснована на БДП.⁴²⁹

Од првото пристигнување на трупите на ЕУ во Бунија, на 12 јуни 2003 година, операцијата „Артемис“ беше успешна во стабилизирање на безбедносната ситуација, додека хуманитарните агенции потврдија дека условите во Бунија се подобрани, но ситуацијата во околните региони останува нестабилна, оневозможувајќи ги напорите за дистрибуирање помош и истражување на злоупотребите на човековите права.⁴³⁰ Операцијата „Артемис“ заврши на 1 септември 2003 година, кога зајакнато присуство на ОН ја презеде состојбата во Бунија. Почнувањето на операцијата демонстрираше дека ЕУ го има капацитетот брзо да одговори на кризна ситуација. Охрабрувачки е дека во ова рано ниво на развој на ЕБОП, Унијата се покажа способна да одговори на барањето на ОН за помош на хуманитарна криза. Со подобрувањето на состојбата во Конго, прашањето што се појави пред ЕУ беше дали по операцијата „Артемис“ треба да следи цивилна мисија, при што Високиот претставник за ЗНБП ја назначи важноста за интегрирање на цивилни инструменти во операциите за кризен менаџмент, како основа за поставување на цивилна мисија во Конго.

3.2 *ЕУПОЛ Киншаса и ЕУСЕК Конго (цивилни мисии)*

Веднаш по потпишувањето на политичката спогодба, Советот на ЕУ одлучи да го придружува процесот на транзиција кон слободни и транспарентни избори, согласно модалитетите наведени во спогодбата. Кон крајот на 2004 година и во јули 2005 година, сума од 149 милиони евра беше донирана за процесот на избори: 125 милиони евра за изборниот процес и останатите 24 милиони евра за безбедносни мерки. Како одговор на барањето на Генералниот секретар на ОН, ЕУ во септември 2006 година додели дополнителни 16 милиони евра за да се пополни празнината за вто-

⁴²⁸ Council Joint Action 2003/423/CFSP.

⁴²⁹ Види: Gustav Lindstrom, *On the Ground: ESDP Operations...*, op. cit., p. 121.

⁴³⁰ Види: Amnesty International, *DRC: Children at war, creating hope for the future*, *AI Index: AFR 62/017/2006*, London, 11 October 2006; за 2004 година види: *Third Special Report of the Secretary-General on MONUC S/2004/650*, 16 August 2004, Annex 1, para. 1.

риот круг на претседателските избори и изборите во провинциите (на 29 октомври 2006 година).⁴³¹

Политичката спогодба од декември 2002 година и Меморандумот за безбедност и армијата од јуни 2003 година овозможуваат воспоставување на интегрирана полициска единица во Националната полиција на Конго, што ќе обезбеди заштита на институциите и зајакнување на внатрешниот безбедносен апарат, како и реформа на цивилната полиција. Во декември 2003 година, ПБК се согласи за воспоставување на интегрираната полициска единица, што резултираше со заедничка акција, усвоена во мај 2004 година, што ги воспостави компонентите на операцијата на ЕУ: техничка помош и рехабилитација на центарот за обука и одредби за основна оперативна опрема; обука на интегрираната полициска единица и фазата за разместување; мониторинг и менторство на имплементација на мандатот на интегрираната полициска единица по иницијална фаза на обука.⁴³²

Првата и втората фаза беа одговорност на Комисијата и беа финансирани од европскиот развоен фонд (6 милиони евра), додека државите-членки придонесоа со 2,3 милиони евра. ЗНБП ја пополни празнината со 585.000 евра потребни за дополнителна опрема. Беше креиран вкупен број од 1.050 офицери на интегрираната полициска единица и 40 обучувачи. Преку механизмот за брза реакција, Комисијата, исто така, ја финансираше рехабилитацијата на оперативната база на интегрираната полициска единица во Киншаса, за 1,05 милиони евра.⁴³³

Имплементацијата на последната компонента – мониторинг, менторство и советување на Интегрираната полициска единица – не беше дефинирана во почетната заедничка акција, што иницира дека подоцна може да земе форма на мисија на ЕБОП. Во декември 2004 година, Советот усвои одвоена заедничка акција за воспоставување на цивилна ЕБОП-полициска мисија, ЕУПОЛ Киншаса.⁴³⁴ Оваа мисија, вклучувајќи поставување на 30 европски полициски службеници за период од 12 месеци со финансиски заложби од 4,3 милиони евра, е финансирана од буџетот на ЗНБП управуван од Комисијата. Спротивно на мисијата „Артемис“, што почна во јуни 2003 година, само 8 дена по усвојувањето на заедничката акција за овозможување на таква мисија, беше потребно повеќе од 18 месеци ПБК да се согласи за почнување на ЕУПОЛ Киншаса. Задоцнувањето во импле-

⁴³¹ Hans Hoesbeke, Stéphanie Carette, Koen Vlassenroot, “EU support to the Democratic...”, *op. cit.*, p. 6.

⁴³² Council Joint Action 2004/494/CFSP of 17 May 2004 on European Union support to the establishment of the Integrated Police Unit in the Democratic Republic of the Congo, OJ L 182, 19 May 2004.

⁴³³ Hans Hoesbeke, Stéphanie Carette, Koen Vlassenroot, “EU support to the Democratic...”, *op. cit.*, p. 9.

⁴³⁴ Council Joint Action 2004/847/CFSP of 9 December 2004 on the European Union Police Mission in Kinshasa (DRC) regarding the Integrated Police Unit, OJ L 367/30, 14 December 2004.

ментацијата на конечната компонента го одразува внатрешното несогласување во рамки на ЕУ околу формата на проектот.⁴³⁵

Почетно, ЕУПОЛ-мисијата ја придржуваше Интегрираната полициска единица и помогна во зајакнување на државните институции. Иако мисијата во Конго беше поставена уште од 3 февруари 2005 година, ЕУПОЛ Киншаса официјално почна на 12 април 2005 година.⁴³⁶ Набљудувачите на ЕУПОЛ, веќе поставени во Киншаса, учествуваа во специјализираната обука за персоналот на интегрираната полициска единица, што заврши во јуни 2005 година. Продолжена на 21 ноември 2005 година до 30 април 2006 година, а потоа и до декември 2006 година и јуни 2007 година, мисијата беше надлежна да ја поддржи безбедноста за време на претседателските избори во Конго во јуни 2006 година,⁴³⁷ како и зајакнување на врските со ЕУСЕК-мисијата за реформа на безбедносниот сектор во Конго, со 30 полициски службеници, вклучително и двајца полициски службеници од Мали и 13 од Ангола. Мисијата имаше буџет од 4,3 милиони евра, додека во април 2006 година, поради привременото зајакнување на ЕУПОЛ Киншаса за изборниот процес, буџетот се прошири за дополнителни 3,5 милиони евра. ЕУПОЛ Киншаса стана елемент за поддршка на полициска координација што требаше да обезбеди забрзан и координиран одговор на единиците за контрола на масата во Киншаса, во случај на вознемирување за време на изборниот период. Новите задачи вклучуваат координирање/одржување на правото и редот во Киншаса, како и реформа на Националната полиција на Конго.

Воспоставувањето на ЕБОП-мисија е секогаш контроверзно и државите-членки не се секогаш заинтересирани за финансирање на мисија во Африка. ЕУПОЛ дејствува во рамките на соработката меѓу ОН-ЕУ во кризниот менаџмент, како што е предвидено од заедничката декларација од септември 2003 година, за да се демонстрира дека ЕУ може ефективно да придонесе во операциите на ОН во комплексни средини. Останува да се види дали ова ќе се пренесе во поширока стратешко-политичка визија за цивилниот кризен менаџмент на ЕУ во Конго.⁴³⁸

Друг вид операција, првата мисија на ЕУ за Реформа на безбедносниот сектор, ЕУСЕК Конго, почна во јуни 2005 година по официјално ба-

⁴³⁵ Комисијата фаворизираше помала мисија со долгорочна вклученост, додека Советот фаворизираше процес на кризен менаџмент, што значи брз одговор на кризата. Hans Hoebeker, Stéphanie Carette, Koen Vlassenroot, "EU support to the Democratic...", *op. cit.*, p. 10.

⁴³⁶ Франција, Италија, Португалија, Шведска, Холандија и Белгија се државите-придонесувачи од ЕУ, како и две поканети држави, Канада и Турција. *Ibid.*

⁴³⁷ Council Joint Action 13774/05 of 16 November 2005, amending and extending Joint Action 2004/847/CFSP on the EU Police Mission in Kinshasa (DRC) regarding the integrated Police Unit.

⁴³⁸ Natalie Pauwels, "EUPOL 'Kinshasa': testing EU co-ordination, coherence and commitment to Africa", *European Security Review No. 25*, March 2005, p. 4.

рање од страна на Владата на Конго.⁴³⁹ ЕУСЕК Конго не е воена операција што вклучува поставување воени сили, туку советодавна мисија од помал размер за реформи во безбедносниот сектор на вооружените сили на Конго. За да дејствуваат како советници, воените експерти се назначени на клучни позиции во рамки на администрацијата во Конго и со нивна помош мисијата има мандат да ги поддржи реформите во безбедносниот сектор и „да ги обезбеди властите во Конго одговорни за безбедноста со совети и помош ... промовирајќи политики компатибилни со човекови права и меѓународното хуманитарно право, демократски стандарди и принципи на добро владеење, транспарентност и почитување на владеење на правото“.⁴⁴⁰

Концептот на советодавна мисија на ЕУ за реформа во безбедносниот сектор почна кон крајот на 2004 година од Франција и Белгија во заеднички нон-пејпер до ПБК. Потребите за дополнителни напори на меѓународната заедница во областа на реформите во безбедносниот сектор во тоа време станаа поочигледни поради остварување на посакуваната цел и создавање на 18 интегрирани бригади. Првата мисија на ЕУСЕК е да достави техничка експертиза на команда и контрола, буџетски и финансиски менаџмент, обука и соочување со договорите и тендерите. Како што е наведено во заедничката акција, Шефот на мисијата треба да дејствува во координација со ЕУПОЛ Киншаса за да се обезбеди дека двете мисии се конзистентни со поширокиот контекст на активностите на ЕУ во Конго и да дејствува во координација со делегацијата на Комисијата. Исто така, како и сите мисии на ЕУ во Конго, ЕУСЕК Конго работеше во блиска соработка со мисијата на ОН во Конго.

Практичната причина на мисијата е да им помага на властите во воспоставување на национална армија на Конго. Оттука, сите поранешни бунтовници се интегрирани во бригадите што се поставени на теренот. Напорите на ЕУСЕК за реформирање на армијата на Конго имаа измешани резултати. Иако голем број борци поминаа преку процесот за реорганизација на вооружените сили, постоечките бригади останаа недоволно опремени и со недоволен персонал. Голем успех за ЕУСЕК беше да заземе стратешка позиција во рамки на различните актери инволвирани во реформите на безбедносниот сектор во Конго, што и овозможи да дејствува и успеа во одржувањето на довербата на властите во Конго во оваа чувствителна област. Една од поголемите слабости во реформите на безбедносниот сектор и разоружувањето, демобилизацијата и реинтеграцијата, а со тоа и соодветна координација, е високиот број на инволвирани национални и меѓународни актери. Како и да е, како што е наведено во извештај на Меѓународната кризна група, ЕУСЕК има постигнато значителна координа-

⁴³⁹ Council Joint Action 2005/355/CFSP of 2 May 2005 on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of Congo, OJ L 112, 3 May 2005.

⁴⁴⁰ Council Joint Action 2005/355/CFSP.

тивна улога во реформа на армијата.⁴⁴¹ Мисијата на ЕУ доби 1,6 милиони евра од буџетот на ЗНБП од мај 2005 до мај 2006 година, додека дополнителни 4,7 милиони евра беа предвидени до 30 јуни 2007 година.

4. Градење безбедност на палестинските територии

Вклучувањето на ЕУ во палестинските територии не е ново. Финансиската помош датира од 1971 година, кога беше направен првиот придонес до Агенцијата на ОН за палестинските бегалци. Ваквиот придонес беше зголемен со Спогодбата од Осло и воспоставувањето на палестинска власт во 1996 година⁴⁴² и достигна до 280 милиони евра во 2005 година.⁴⁴³ Ваквото ниво на помош – предвидено за итни мерки, градење на институциите и макроекономските реформи – ја прави ЕУ најголемиот меѓународен донатор на Палестинците и членка на квартетот за Блискиот исток (заедно со САД, Русија и ОН), група одговорна за изработување на патната карта.⁴⁴⁴ Во јули 2003 година, ЕУ назначи Специјален претставник за мировниот процес на Блискиот Исток со задача да ја олесни соработката во безбедносните прашања, да придонесе за имплементација на спогодбите меѓу палестинските власти и израелската влада и да ги поддржи иницијативите што ќе доведат до конечно решавање на конфликтот.⁴⁴⁵

ЕУ постави две ЕБОП-мисии на палестинските територии. Првата е полициска мисија – ЕУПОЛ КОППС, што има фокус на долгорочна реформа и ги поддржува палестинските власти во своите напори за воспоставување на одржлива и ефективна цивилна полиција. Втората е мисија за гранична помош – ЕУ БАМ Рафах, што обезбеди присуство на трета страна на граничниот премин Рафах меѓу Газа и Египет. По првите недели на поставување, двете мисии произведоа позитивни резултати, обезбедувајќи зајакната безбедност на теренот, што помогна за градење доверба меѓу палестинските власти и Владата на Израел и дадоа поголема видливост на вклучувањето на ЕУ во мировниот процес на Блискиот Исток.

Двете мисии на ЕУ имаат заеднички карактеристики: се однесуваат на рамката и операциите на ЕБОП; одговараат на насоките на Високиот претставник, преку Специјалниот претставник за Блискиот Исток; двата шефа на мисиите ги координираат своите напори со Координаторот за без-

⁴⁴¹ International Crisis Group, “Security Sector Reform in the Congo”, *Africa Report No 104*, Brussels, 13 February 2006.

⁴⁴² Види: Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, Washington DC, 13 September 1993.

⁴⁴³ Pirozzi Nicoletta, “Building Security in the Palestinian Territories”, *European Security Review No. 28*, February 2006, p. 4.

⁴⁴⁴ Middle East Quartet Statement, New York, S304/05, September 20, 2005.

⁴⁴⁵ Council Joint Action 2003/537/CFSP of 21 July 2003 appointing the European Union Special Representative for the Middle East peace process and amending Joint Action 2002/965/CFSP, OJ L 184, 23 July 2003.

бедност на САД; составени се од невооружен персонал, со улога за советување и обука на палестинската цивилна полиција и мониторинг на граничниот премин во појасот Газа. Сепак, двете мисии имаат различна заднина, мандат, големина и локација.⁴⁴⁶ Правната основа е извлечена од покана на инволвираните страни: Полициската мисија е поставена на покана на палестинските власти на 25 октомври 2005 година – со согласност на Владата на Израел; ЕУ-мисијата за гранична помош е поставена преку Спогодбата за движење и пристап постигната меѓу палестинските власти и Израел на 15 ноември 2005 година, како и поканата од двете страни. Внатрешната правна основа за двете мисии се заедничките акции на ЕУ, усвоени на 14 ноември 2005 година⁴⁴⁷ и 12 декември 2005 година.⁴⁴⁸

Двете мисии треба да се гледаат во поширок контекст на напорите на ЕУ и меѓународната заедница за поддршка на палестинските власти во преземање на одговорноста за правото и редот, особено подобрување на цивилната полиција и капацитетите за зајакнување на правото. Како што е наведено од Генералниот секретаријат на Советот, безбедноста е заеднички елемент на двете мисии. ЕУПОЛ КОППС и ЕУ БАМ Рафах имаат ист синџир на команда и соодветни механизми за врска, додека ПБК ја има политичката контрола и дава стратешката насока на мисијата.

4.1 Полициска мисија на Европската унија (цивилна мисија)

Како резултат на Спогодбата од Осло и Декларацијата за принципи, воспоставувањето на палестинска власт имаше потреба од полициска сила.⁴⁴⁹ За да биде ефективна, палестинската цивилна полиција требаше да биде обучена, надгледувана и водена од „меѓународни полициски набљудувачи“. Бидејќи претходните напори за имплементирање на ефективна цивилна палестинска полиција имаа недостаток од правилна координација и беа конфронтирани со спротивни политички околности,⁴⁵⁰ во ноември

⁴⁴⁶ EU Civil Missions in the Palestinian Territories: Frustrated Reform and Suspended Security, CITrax Middle East Special Report N° 1, Summer 2006, p. 14.

⁴⁴⁷ Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories, OJ L 300/65, 17 November 2005.

⁴⁴⁸ Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point, OJ L 327/28, 14 December 2005.

⁴⁴⁹ Види: Declaration of Principles..., *ibid*.

⁴⁵⁰ Првата меѓународна сила за набљудување беше Привременото меѓународно присуство во Хеброн во 1994 година. Спротивно, спогодбата Газа-Ерихон стипулираше проширено привремено меѓународно присуство од 400 членови во осум градови што се под целосна контрола од палестинските власти. Ваквото проширено привремено меѓународно присуство стипулира дека персоналот „нема да има воени или полициски функции“ и ќе „помага во организација и обука на палестинската полиција“. Заради политичките несогласувања меѓу мисијата за полициските набљудувачи и извршните мировни сили, преговорите за привремено меѓународно присуство не успеаја да постават меѓународен тим за реформа на палестин-

2004 година, во одговор на предлог од Високиот претставник за ЗНБП, Европскиот совет одобри краткорочна програма за безбедност, реформи, избори и економија.⁴⁵¹ Во овој контекст, во јануари 2005 година беше воспоставена Координативна канцеларија на ЕУ за поддршка на палестинската полиција, претходно одобрена од Советот на ЕУ на 17 и 18 јуни 2004 година, за на крајот да резултира со Нацрт-програма за развој на палестинската цивилна полиција од јуни 2005 година. Целта е насочена кон координирање на државите-членки на ЕУ и поддршка на реформите во полицијата на палестинските територии.⁴⁵²

Поставена во рамки на палестинското министерство за внатрешни работи, составена е од четири полициски експерти на ЕУ и локално регрутиран персонал. Во јули 2005 година, министрите за надворешни работи на ЕУ ги повторија заложбите на ЕУ за развој на безбедносниот капацитет на Палестина преку палестинската цивилна полиција, во координација со Координаторот за безбедност на САД.⁴⁵³ Од 1 јануари 2006 година, Полициската мисија на ЕУ беше поставена за помагање на палестинската цивилна полиција во имплементација на тригодишна програма за развој што вклучува: советување и менторство; координирање и олеснување на меѓународното присуство и присуството на државите-членки на ЕУ; и советување по полициско поврзани елементи на кривична правда. Полициската мисија на ЕУ планираше за 2006 година да има 33 полициски советници, но поради околностите на теренот, ЕУПОЛ КОППС го одржува минималниот број на персонал потребен за дејствување на мисијата, меѓу 13 и 15 членови (не вклучувајќи Палестинци – табела 8).

Програмата за развој на полицијата составена е од две паралелни и комплементарни насоки: оперативен план (материјални потреби, инфраструктура) и трансформациски план (реформа на системот и структурата). Вработувајќи околу 60.000 луѓе, палестинските безбедносни сили се составени од 13 дивизии што се консолидирани во 3 општи бранши (национална безбедност, внатрешни работи и разузнавање), но содржат конкурентни фракции и елементи што се сиромашно контролирани и имаат недостаток од тренинг, опрема, корупција и криминалитет.

Полициската мисија на ЕУ е мала мисија со мал ЗНБП-буџет (6 милиони евра за 2006 година) и само се осврнува на реформа на ограничен дел на палестинските безбедносни сили. Сепак, ја означува долгорочната вклученост на ЕУ во регионот и може да изврши клучна улога во градење

ската полиција. Види: Lia Brynjar, *Building a Police Without a State: The PLO, the Donor Community, and the Establishment of the Palestinian Police and Security Forces*, Oslo, University of Oslo, 2003, p. 455-456.

⁴⁵¹ Brussels European Council, Presidency Conclusions, 4-5 November 2004, p. 8.

⁴⁵² Pirozzi Nicoletta, "Building Security in the Palestinian Territories...", op. cit., p. 5. Шпанија, Данска, Велика Британија, Норвешка и Холандија обезбедија финансиска помош, тренинг и специјализирана опрема за палестинската полиција.

⁴⁵³ EU Council Secretariat Factsheet, EUPOL-COPPS/02, 9 February 2006, p. 2.

на довербата. Исто така, канализирајќи ја меѓународната финансиска поддршка за реформа на палестинската цивилна полиција, мисијата претставува заложба од палестинските власти за реорганизација на полицијата и реформа што ќе помогне да стане противтежа на израелските власти во преземањето одговорност за законот и редот.

Табела 8. Полициска мисија ЕУПОЛ КОППС

Држави-членки	Големина на контингент
Австрија	1
Белгија	1
Данска	1
Финска	1
Франција	1
Германија	2
Холандија	1
Северна Ирска	1
Шпанија	1
Шведска	3
Велика Британија	1
ВКУПНО: 11	14
Палестинци	4
ВКУПНО	18

Извор: Dolores Perez, Specialist Police Adviser, EUCOPPS

Според заедничката акција, Полициската мисија на ЕУ соработува со програмите на Заедницата за градење на институциите, како и со други меѓународни актери во поширок контекст во реформите на безбедносниот сектор. Промоцијата на владеење на правото, борбата со корупцијата и организираниот криминал, реформите во судскиот систем се приоритетни прашања на вклучувањето на Европската комисија во палестинските територии. Според тоа, почна програма за помош за соочување со овие цели вредна 7 милиони евра, што е вклучена во поширок предлог за сеопфатна, среднорочна стратегија на ЕУ за поддршка на Палестина, презентирана од Европската комисија до Советот и Европскиот парламент во октомври 2005 година.⁴⁵⁴

⁴⁵⁴ Види: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, EU – Palestinian cooperation beyond disengagement - towards a two-state solution, COM (2005) 458 final, Brussels, 5 November 2005. Стратегијата е заснована врз основа на Акциониот план на Европската соседска политика меѓу ЕУ и палестинските власти во 2004 година. Насочена е кон преземање на нови можности за создавање на економски и политички остварлива палестинска држава создадена со повлекувањето на Израел од Газа.

4.2 Мисија за гранична помош во Рафах (цивилна мисија)

Мисијата за гранична помош на ЕУ во Рафах е резултат на израелското повлекување од појасот Газа во август-септември 2005 година. По иницијатива на Владата на Израел и палестинските власти, Мисијата во Рафах беше воспоставена на основа на Спогодбата за движење и пристап и согласените принципи за премин низ Рафах меѓу Владата на Израел и палестинските власти на 15 ноември 2005 година.⁴⁵⁵ Во спогодбата со Владата на Израел, палестинските власти и Египет, улогата на трета страна на мисијата на ЕУ е ограничена да работи во Рафах, местото за премин, без да се проширува преку Коридорот на границата меѓу Египет и појасот Газа.

Почетната активност на мисијата обезбедува присуство на трета страна за да го надгледува преминувањето на лица преку точката за поминување Рафах во појасот Газа, во согласност со разбирањето дека активностите на мисијата ќе се прошират со имплементација на преостанатите чекори од Спогодбата за движење и пристап, вклучително и отворање на „безбеден премин“ во појасот Газа, конструкција на пристаниште и обновување на аеродромот во Газа и отстранување на израелските контролни точки на западниот брег. Исполнувајќи ја својата улога како трета страна, мисијата на ЕУ не презема директни извршни одговорности за мисијата или за гарантирање на безбедноста. Заради тоа, присуството на ЕУ како трета страна е да надгледува дека граничното преминување правилно дејствува во согласност со протоколите за царина и безбедност и да известува за секакви идентификувани слабости до инволвираните страни.⁴⁵⁶ Во пракса, граничните и царински монитори на ЕУ го надгледуваат преминувањето на лица и багаж преку терминалот Рафах и нејзините принудни овластувања се ограничени само на проверка. Службениците за врска на ЕУ, исто така, имаат воспоставено канцеларија и во Израел, каде што можат да се решаваат сите прашања во однос на имплементацијата на Спогодбата.

ЕУ БАМ Рафах беше поставена на 25 ноември 2005 година за 12 месеци, само по три месеца подготовка и шестмесечно проширување. За време на почетната фаза, беа поставени 55 полициски службеници од 15 држави-членки. ЕУ БАМ Рафах сега опфаќа 16 држави-членки и 81 персонал, вклучително и советници за безбедност и градење капацитет (табела 9). Нејзината задача вклучува: активен мониторинг, верификување и евалуирање на перформансите на палестинските власти *vis-a-vis* имплементацијата на рамковните, безбедносните и царинските спогодби меѓу страните; придонес, преку менторство, во градење капацитет во сите аспекти на граничниот менаџмент во Рафах; и придонес меѓу страните во сите аспекти на управувањето на граничниот премин во Рафах.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ <http://www.mfa.gov.il>.

⁴⁵⁶ EU Civil Missions in the Palestinian Territories: Frustrated Reform and Suspended Security, CTRax Middle East Special Report N° 1, Summer 2006, p. 16.

⁴⁵⁷ EU Council Secretariat Factsheet, EU BAM Rafah/02, 7 February 2006.

Табела 9. Гранична помош во Рафах

Држави-членки	Големина на контингент
Австрија	1
Белгија	4
Данска	3
Естонија	1
Финска	4
Франција	9
Германија	8
Грција	3
Италија	18
Луксембург	1
Холандија	3
Португалија	3
Романија	4
Шпанија	10
Шведска	7
Велика Британија	2
ВКУПНО: 16	81

Извор: Maria Telleria, Press and Public Information Officer, EU BAM-Rafah

5. Мониторинг мисија во Ацех (цивилно-воена ќелија)

На 15 август 2005 година, Владата на Индонезија и Слободното движење на Ацех потпишаа Меморандум за разбирање со цел постигнување на мирно, сеопфатно и одржливо решение за 30-годишната воена конфронтација.⁴⁵⁸ Меморандумот е резултат на преговорите водени во Хелсинки и ги содржи условите на спогодбата и принципите за процесот на трансформација од последиците на конфликтот. Исто така, овозможува создавање на Мониторинг мисија со мандат да ја поддржува имплементацијата

⁴⁵⁸ Конфликтот датира од 70-тите години помеѓу Владата на Индонезија и Слободното движење на Ацех. Владата на Индонезија во 1971 година склучи спогодби со нафтните компании од САД за експлоатација на природните ресурси на Ацех. Граѓаните на Ацех ова го видоа како неоколонијална контрола, па кренаа бунт за ослободување на Ацех. Најкритичниот период беше од 1989 до 1998 година кога Ацех беше познат како област за воени операции. Тогаш безбедносните сили на Индонезија извршија огромно и систематско кршење на човековите права над населението на Ацех. Војната сè уште траеше кога провинцијата беше погодена од цунами во 2004 година. Види: Kirsten E. Schulze, "Mission Not So Impossible: The Aceh Monitoring Mission and Lessons learned for the EU", *International Policy Analysis*, July 2007, p. 2. За текстот на меморандумот види: Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement, http://www.consilium.eu.int/uedocs/cms Upload/MoU_Aceh.pdf.

цијата на заложбите преземени од страните. Владата на Индонезија, го исклучи вклучувањето на ОН, преферирајќи регионална организација. Бидејќи не постоеше азиска регионална организација способна да управува со ваква операција, дали во услови на оперативни способности или на ниво на експертиза, ЕУ беше очигледниот избор. ЕУ ја следеше официјалната покана на Владата на Индонезија (подржана од Слободното движење на Ацех) и покрај почетната резервираност од некои држави-членки, и усвои Заедничка акција за мониторинг мисија на 9 септември 2005 година и мисијата беше поставена во рок од една недела со почетен мандат од 6 месеци.⁴⁵⁹ Станува збор за мисија на ЕБОП, спроведена заедно со Организацијата на државите од југоисточна Азија (АСЕАН) и со придонеси од Норвешка и Швајцарија.⁴⁶⁰

Дејствувајќи согласно препораките на Генералниот секретаријат на Советот, мисијата е составена од околу 230 невооружен персонал од државите-учеснички (130 од ЕУ и 100 од АСЕАН) распределени во мешани тимови преку 11 локални канцеларии и 4 мобилни тима. Почетното мониторинг присуство, финансирано преку волонтерски придонеси на државите-учеснички, е поставено на 15 август, за да се пополни вакуумот меѓу потпишувањето на спогодбата и стапувањето во сила на Заедничката акција.⁴⁶¹ Една од главните задачи на мониторинг мисијата е надгледување на повлекувањето и демобилизација на поранешните борци на Слободното движење на Ацех, како и преместување на неструктурните индонезиски безбедносни сили. Тоа е добар пример како практичната координација меѓу цивилните и воените аспекти може да го зајакне значењето на операцијата на ЕБОП. Иако мониторинг мисијата е цивилна мисија во рамките на ЕБОП, голем дел од персоналот има воена заднина (50% од персоналот на ЕУ и 90% од персоналот на АСЕАН). Особено воената експертиза се покажа како клучна за задачите на стратешко планирање, повлекување и демобилизација, како и да осигура дека постојат доверливи воени учесници за индонезиската армија.⁴⁶²

Процесот на демобилизација и повлекување успешно е имплементиран на основа на одредбите наведени во Меморандумот за разбирање. До 31 декември 2005 година, бунтовниците на Слободното движење на Ацех предадоа 843 парчиња оружје (потребна бројка со цел да се задоволат условите на спогодбата), додека индонезиската армија успешно ги пов-

⁴⁵⁹ Види: Council Joint Action 2005/643/CFSP of 9 September 2005 on the European Union Monitoring Mission in Aceh, OJ L 234/13, 10 September 2005.

⁴⁶⁰ Види: Nicoletta Pirozzi, Damien Helly, "Aceh Monitoring Mission: a new challenge for ESDP", *European Security Review No. 27*, October 2005, p. 4.

⁴⁶¹ Supporting the Peace Process: the Aceh Monitoring Mission (AMM), http://consilium.europa.eu/uedocs/cms Upload/051130_background_info.pdf.

⁴⁶² Gerrard Quille, et. al., "Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell", Brussels, *Report by ISIS Europe and CeMiSS*, June 2006, pp. 21-22.

лече своите неструктурни безбедносни сили од регионот – околу 20.000 воен и полициски персонал. Понатаму, Меморандумот ја обврза Владата на Индонезија да додели амнестија за сите кои претходно учествуваа во активностите на Слободното движење, за што беше предвидена и економска помош. Во овој поглед, мониторинг мисијата е одговорна за управување со спорните случаи на амнестија и мониторинг на целиот процес на реинтеграција, за што е предвидено воспоставување Суд за човекови права и Комисија за вистина и помирување со задача за формулирање и одредување на мерките за помирување.⁴⁶³

Вклучувањето на цивилно-воена ќелија на ЕУ во подготвувањето и поставувањето на мисијата во Ацех беше забележливо. Цивилно-воената ќелија учествуваше во подготовката на документите, имено Концептот за кризен менаџмент, Концептот на операциите и Оперативниот план. Натамошното вклучување на цивилно-воената ќелија беше во истражување, каде обезбеди помош, стратешко планирање и специфична експертиза (комуникациска, медицинска, логистичка). Цивилно-воената ќелија играше важна улога во рамки на мониторинг присуството, воспоставувањето на командата на мисијата и во организирање на обуката на мониторите. Последната улога на цивилно-воената ќелија беше учество во тимот за поддршка на Ацех, воспоставен во рамки на Генералниот секретаријат на Советот, со цел да ги следи потребите на операциите и поддршката за мисијата.⁴⁶⁴

Финансиските прашања доминираа со преговорите во Европскиот совет за време на подготвителната фаза на мисијата, бидејќи фондовите достапни во буџетот на ЗНБП за 2005 година беа недоволни за покривање на трошоците, со што беа потребни финансиски придонеси од страна на државите-членки за да се забрза поставувањето на мисијата.⁴⁶⁵ Оттука, мисијата е финансирана преку буџетот на ЗНБП (9 милиони евра) и придонеси на државите-членки и државите-учеснички (6 милиони евра). Се покажа дека ова не е идеално решение и не треба да создаде преседан за идните операции. Се покажа и потребата од проширени дискусии за финансирање на цивилните мисии пред пристапување кон други мисии во иднина.

⁴⁶³ Види: Nicoletta Pirozzi, Damien Helly, “Aceh Monitoring Mission: a new challenge for ESDP...”, *ibid.*

⁴⁶⁴ Gerrard Quille, et. al., “Developing EU Civil...”, *ibid.*

⁴⁶⁵ Финансирањето на мисијата беше еден од најголемите предизвици. Советот беше претпазлив околу европското вклучување, додека ПБК не беше одушевен. Исто така, немаше консензус и меѓу државите-членки. Финска, Шведска, Холандија, Франција и Велика Британија беа за вклучување на ЕУ, додека остатокот почувствува дека ЕУ треба да се концентрира на области во кои веќе беа присутни како Балканот и Африка. Сепак, Генералниот директорат на Комисијата за надворешни односи пристапи кон изготвување на нацрт-предлог за финансирање на мисијата во јули 2005 година. Види: Antoine-Pierre Braud, Giovanni Grevi, “The EU mission in Aceh: Implementing peace”, *Occasional paper No. 61*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2005, p. 21.

Предизвикот за ЕУ е имплементирање на акција преку институционалните столбови, со цел процесот да биде самоодржлив и елаборирање на ефективна излезна стратегија. Европската комисија веќе употреби пакет мерки во износ од 25 милиони евра, насочени кон поддршка и консолидирање на резултатите на мировниот процес. Пакетот е интегриран во напорите за реконструкција на Индонезија, вклучително и 200 милиони евра од буџетот на програмата за Азија/Латинска Америка за периодот 2005-2006 година и 40 милиони евра хуманитарна помош од Европската комисија.

6. Мисија за цивилно-воена поддршка во Дарфур (цивилно-воена ќелија)

Меѓународната заедница смета дека конфликтот во Дарфур (Судан) е една од најтешките хуманитарни кризи во светот.⁴⁶⁶ Ако се почне од две резолуции на Советот за безбедност на ОН од 2004 година,⁴⁶⁷ мандатот на ОН беше спроведување мисија за поддршка на мирот, дејствувајќи согласно делот 7 од Повелбата на ОН, со воени и цивилни компоненти. Исто така, Африканската унија воспостави мисија за набљудување на Спогодбата за прекин на огнот од април 2004 година, да помага во градењето на доверба и да обезбеди заштита на цивилните и хуманитарните операции.⁴⁶⁸ Додека беше потенцирано дека ситуацијата е подобрена во оние делови каде што е поставена мисијата на Африканската унија, мисијата не беше во можност да спречи насилство од поголем размер против цивили. Ако се има предвид нивото на опасност, ова претставува опасна мировна операција за секоја меѓународна организација. Предизвикот е посложен и со фактот дека ова е прва мисија на Африканската унија од ваков вид, а организацијата има недостаток од логистичка опрема и почетното поставување е релативно мало и неподвижно. Мисијата на Африканската унија е составена од околу 3.000, вклучително воени, полициски и цивилни елементи. На 28 април 2005 година, Мировниот и безбедносен комитет на Африкан-

⁴⁶⁶ Се работи за етнички и племенски воен конфликт во регионот Дарфур во Западен Судан. Една страна на вооружениот конфликт е составена главно од суданската војска и полициска група регрутирана од неколку племиња. Другата страна ја сочинуваат разновидност на востанички групи, особено Суданското ослободително движење и Движењето за правда и еднаквост, регрутирани првенствено од спротивставените етнички групи. Суданската влада, иако јавно ја демантираше поддршката за регрутираните полициски групи, обезбеди пари и помош за полицијата и учествуваше во заедничките напади кон етничките групи. Конфликтот започна во февруари 2003 година. Прогресивната ескалација на конфликтот доведе до раселување на 1,8 милиони луѓе и околу 180.000 мртви.

⁴⁶⁷ UN Security Council Resolution 1564/2004, UN Security Council Resolution 1590/2005.

⁴⁶⁸ Текстот на Спогодбата може да се најде на www.sudanembassy.ca/Docs/april04_darfur_humanitarian_access_communique.pdf.

ската унија одлучи за зголемување на силите на мисијата, со што бројот на персоналот до крајот на 2005 година се искачи на 12.000.⁴⁶⁹

Како одговор на барањето на Африканската унија, Европскиот совет усвои заедничка акција на 18 јули 2005 година, што воспостави сет мерки за цивилно-воена поддршка на ЕУ за мировната операција под водство на Африканската унија во регионот на Дарфур во Судан (АМИС 2).⁴⁷⁰ Истиот ден, беше назначен Специјален претставник за Судан.⁴⁷¹ Советот за надворешни односи на ЕУ, на состанокот во Брисел на 23 мај 2005 година, потврди дека „ЕУ ќе ја даде сета можна поддршка за воените, полициските и цивилните напори“ во Дарфур.⁴⁷² На 26 мај, создаде консолидиран пакет за поддршка на АМИС 2, што вклучува: поддршка во областа на полицијата; плански и технички експерти, воздушен мост; и логистичка поддршка.

Ваквата иницијатива е насочена кон одговор на потребите на Африканската унија во имплементирање на мировната операција преку цивилни и воени елементи под еден мандат. Политичката контрола и стратешките насоки на активностите според заедничката акција потпаѓаат под водство на ПБК. Високиот претставник за ЗНБП и Специјалниот претставник на ЕУ дејствуваат како примарни точки на контакт со Африканската унија и регуларно го известуваат ПБК. Мандатот на Специјалниот претставник е опишан како претставување на Унијата во сите области поврзани со кризата во Дарфур, вклучително и координација на придонесите на ЕУ кон мировната операција, поддршка на политичкиот процес и прашања во однос на согласноста со резолуциите на Советот за безбедност на ОН. Задачата на Високиот претставник е да обезбеди преземање на потребни мерки за да се осигура координација на активностите на ЕУ за поддршка на засилувањето и координација на АМИС 2 со Генералниот секретаријат на Советот и Координативната ќелија на ЕУ. Генералниот секретаријат на Советот ќе биде поврзан и ќе обезбедува совети до Координативната ќелија на ЕУ за да се осигура навремена и кохерентна поддршка за АМИС 2, како координација на стратешко ниво со други донатори, особено ОН и НАТО. ПБК добива регуларни совети од Работните групи на Советот за цивилните аспекти на кризниот менаџмент и ВКЕУ со поддршка од ВПЕУ.⁴⁷³

Воениот елемент покрива различни видови помош, како што е обезбедување помош во планирање и техничка помош на командата на

⁴⁶⁹ Види: Monaco Annalisa, Gourlay Catriona, Supporting the African Union in Darfur: a test for the EU-NATO partnership, *European Security Review No. 26*, June 2005, p. 3.

⁴⁷⁰ Council Joint Action 2005/557/CFSP of 18 July 2005 on the European Union civilian-military supporting action to the African Union mission in the Darfur region of Sudan, OJ L 188/46, 20 July 2005.

⁴⁷¹ Council Joint Action 2005/556/CFSP of 18 July 2005 appointing a Special Representative of the European Union for Sudan, OJ L 188/46, 20 July 2005.

⁴⁷² Види: External Relations Council Meeting, Conclusions on Sudan, Council of the European Union, Brussels 23 May 2005.

⁴⁷³ Gerrard Quille, et. al., “Developing EU Civil ...”, op. cit., p. 20.

АМИС 2, вклучително и координативна структура за логистичка поддршка; дополнителни воени набљудувачи и стратешки и тактички транспорт, заедно со обука на набљудувачите; и, на барање на Африканската унија, воздушно набљудување.⁴⁷⁴ Поставувањето на обучувачите и советниците ќе помогне Африканската унија да го зајакне својот цивилно-полициски капацитет. Со вклучување во овие акции, ЕУ е насочена кон поддршка на мисијата на Африканската унија во нејзиниот напор да обезбеди прекин на огнот и да ги заштити цивилните и хуманитарните операции.

Цивилната компонента обезбедува искусни полициски советници од државите-членки на ЕУ на сите нивоа на АМИС 2 синцирот на полициска команда (испратени се 24 полициски експерти до средината на август 2005 година, чија улога е поддршка за одлучување, поддршка на врските со воената компонента на АМИС и придонес кон врските со хуманитарните актери, вклучително и НВО); обука на цивилно-полицискиот персонал (од 1 септември 2005 година, ЕУ понуди обука за персоналот, како и мобилни тимови за обука на персоналот што е веќе поставен во секторите); како и поддршка за развој на полициска единица во рамки на Секретаријатот на Африканската унија.⁴⁷⁵ Полицискиот советник на Специјалниот претставник на ЕУ во Координативната ќелија на ЕУ, исто така, ќе биде одговорен за полицискиот тим на ЕУ што ги надгледува трите цивилно-полициски елемента на ЕУ.

Според Меѓународната кризна група, официјалните лица на ЕУ потврдија дека поддршката на ЕУ наметна учење по крива линија како за ЕУ, така и за Африканската унија и дека резултатот од односите меѓу ЕУ и Африканската унија „се измешани, но генерално позитивни“.⁴⁷⁶ Целосната финансиска помош на ЕУ изнесува 301,5 милиони евра, резервирани за хуманитарната помош, политичкиот процес и мисијата за набљудување (105,1 милион евра од Комисијата и 196,4 милиони евра од билатерални придонеси на државите-членки), што не ги вклучува трошоците за полицискиот, воениот и цивилниот персонал одреден од државите-членки, ниту оваа сума го вклучува износот од 670.000 евра за Специјалниот претставник на ЕУ и активностите поврзани со неговиот мандат.⁴⁷⁷

Комбинирањето на цивилните и воените елементи под еден мандат обезбедува конкретен увид во нешто што беше апстрактна политичка дебата околу развојот на цивилно-воената ќелија на ЕУ. Рано е да се каже дали комбинирањето претставува нов, различен пристап или само го рефлектира попрагматичниот одговор на специфичните потреби. Сепак, комбинираните елементи се позитивни за обезбедување на јасен приказ за политичките и правните цели на овие комплексни акции.

⁴⁷⁴ Види: Council Joint Action 2005/557/CFSP.

⁴⁷⁵ Annalisa Monaco, Catriona Gourlay, “Supporting the African Union ...”, op.cit., p. 4.

⁴⁷⁶ International Crisis Group, “The EU/AU Partnership in Darfur: Not Yet a Winning Combination”, *Crisis Group Africa Report N° 99*, 25 October 2005, p. 13.

⁴⁷⁷ Annalisa Monaco, Gourlay Catriona, “Supporting the African Union ...”, op.cit., p. 4.

ЗАКЛУЧОК НА ПРВИОТ ДЕЛ

1. Постоечки институционални проблеми и недостатоци

Интензивните дебати што резултираа со Уставот на Европската унија и Договорот од Лисабон ја рефлектираат важноста на надворешната, безбедносната и одбранбената политика, како и високото ниво на поларизација во рами на ЕУ. Линиите на дискусија беа сè уште меѓу традиционалните поделби кај државите-членки: додека некои се фокусираа на постепена комунитаризација на вториот столб, други беа неподготвени да пренесат овластувања на Комисијата, со тоа задржувајќи го меѓувладиниот пристап. Со тоа, умешноста на преговарањето лежи во идентификување на што е можно поголема заедничка основа и одредбите во Уставот за ЕУ и Договорот од Лисабон содржат неколку општи и нејасни информации, иако ова понекогаш беше и единствениот начин за постигнување консензус и покрај различните концепти и интереси на политиката на интеграција. Понатаму, не треба да се пропушти дека принципот на консензус во ЗНБП и ЗБОП е задржан со речиси никакви измени. Овој факт илустрира продолжен силен „одраз на суверенитетот“.

Извлекувањето на надлежностите на Високиот претставник и Комесарот за надворешни работи и нивно соединување во „Високиот претставник на Унијата за надворешни прашања и безбедносна политика“ е решение што го заобиколува основниот конфликт меѓу федералните и меѓувладините идеи. Високиот претставник ќе им служи и на Комисијата и на Советот и управувањето со ваквата удвоеност во пракса се очекува да биде предизвикувачко за носителот на позицијата.⁴⁷⁸ Друго важно прашање се однесува на тоа како Високиот претставник ќе ја балансира својата улога со улогата на Претседателот на Европскиот совет, Комисијата и Советот. Со оглед на фактот дека со Договорот од Лисабон многу малку е изменето во позицијата на Високиот претставник се илустрира воздржаноста на повеќе држави-членки во предизвикување на нивниот суверенитет во оваа област. Измената на називот на Високиот претставник е со намера да се нагласи дека ЕУ не се развива во насока на супердржава со свои министри и дека новата архитектура нема да ги замени националните политики со заедничка политика на ЕУ.

Понатаму, нема да биде јасно како ЕСНД ќе биде поставена во институционалната рамка на ЕУ. Во овој поглед, предложено е да и се даде статус на агенција или „заедничка служба“, што ќе биде подредена на Советот и Комисијата. Како и да е, опсегот на претставување и вклученост од

⁴⁷⁸ Graham Avery, “The new architecture for EU foreign policy In: The people’s project? The new EU Treaty and the prospects for future integration”, Brussels Challenge Europe Issue 17, European Policy Centre, 2007.

страна на Комисијата и Советот останува нејасно⁴⁷⁹. Ова е проценето од клучна важност во однос на премостување на поделбата меѓу националната и европската дипломатија за вклучување на министрите за надворешни работи на државите-членки како „акционери“ и зајакнување на нивната врска со Високиот претставник од делегација на висококвалификувани дипломати и државите-членки.⁴⁸⁰ Сепак, допрва треба да се одлучи како националните дипломатски служби и ЕСНД меѓусебно ќе се надополнуваат.

Измените во однос на флексибилните аранжмани и структурната соработка на ЗБОП се покажаа особено контроверзни, оставајќи многу отворени прашања.⁴⁸¹ Велика Британија и некои држави од Централна и Источна Европа имаа големи грижи дека ова може да води кон создавање блокови во ЕУ, што би биле критични за НАТО. Спогодбата, и особено одобрувањето, од Велика Британија можеше да се добие само откако Франција и Германија обезбедија дека структурната соработка нема да биде исклучувачка, ниту непријателска кон НАТО. Како и да е, иако аранжманите за функционирање на постојаната структурна соработка се специфицирани во посебен протокол на Договорот од Лисабон, повеќето од одредбите се сè уште нејасни и оставено е отворено со кои критериуми за влез, со кои почетни учесници и со кои цели постојаната структурна соработка ќе биде имплементирана во пракса.⁴⁸²

Како дополнување, воведувањето на клаузула за заедничка одбрана беше оспорувана меѓу државите-членки. Не само што не беше поддржана од неутралните држави, што ги презедоа сите напори за преформулирање на ваквата клаузула во доброволна обврска, туку се соочи и со значително спротивставување од државите блиски до НАТО, особено новите држави-членки. Според тоа, во споредба со Уставот клаузулата за заедничка одбрана во Договорот од Лисабон е јасно ублажена: специфицирано е дека заедничката одбрана нема да влијае на специфичната природа на безбедноста и одбраната на одредени држави-членки и дека оваа обврска ќе се имплементира во блиска соработка со НАТО, што за своите членки останува основа за нивната колективна одбрана.

Уште од времето на преговорите за Договорот од Маастрихт постоеше борба меѓу државите-членки во однос на прашањето кои модалитети

⁴⁷⁹ Simon Duke, “The Lisbon Treaty and External Relations”, *Eipascope 2008/1*, Maastriicht, European Institute of Public Administration, 2008, pp. 13-18.

⁴⁸⁰ Graham Avery, “The new architecture for EU foreign policy...”, *ibid.*

⁴⁸¹ Jolyon Howorth, “The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility”, *European Foreign Affairs Review 9 (4)*, 2004, pp. 483-508.

⁴⁸² Antonio Missiroli, “The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP”, *Briefing paper*, Brussels, European Parliament, Directorate General External Policies of the Union, Policy Department External Policies, January 2008, p. 3; Christian Mölling, “ESDP after Lisbon: More Coherent and Capable?”, Zurich, CSS Analyses in Security Policy, *Center for Security Studies Vol. 3, No. 28*, 2008.

за одлучување можат најдобро да обезбедат брза реакција и цврстина во ЗНБП. Од една страна, постои круг на протагонисти на правото за едногласност во ЗНБП поради причини од национална сувереност. Од друга страна, постои група држави што фаворизира квалификувано мнозинско гласање по прашања од надворешната политика. Губејќи ја битката во неколку случаи за време на преговорите за Договорот од Лисабон, не може да се постигне далекусежна распространетост на одлучувањето со квалификувано мнозинство во сите области на ЗНБП.

Предлозите на Франција и Германија во однос на архитектурата на Унијата од јануари 2003 година сугерираа транзиција кон квалификувано мнозинство како правило во ЗНБП, додека експлицитно ги исклучија прашањата поврзани со воената и одбранбената политика. Како и да е, постоејќа строги резерви од Велика Британија и други држави-членки. За да не се загрози одобрувањето на Уставот од Велика Британија, беа направени отстапки и принципот на едногласност е задржан во сите суштински прашања на ЗНБП. Принципот на консензус е пробиен на различни точки, на пример, можноста од квалификувано мнозинство, каде што Советот усвојува одлуки за дефинирање акција или позиција на основа на предлог на Високиот претставник.

Илустративно за недостатокот на волја на државите-членки на ЕУ да се откажат од останатите области на суверенитет беше воведувањето на две декларации (13 и 14) во Договорот од Лисабон. Некои држави-членки, особено Велика Британија, инсистираа на овие декларации за експлицитно да се наведе дека ЕУ не може да премине преку надворешната политика на држава-членка, што повторно го илустрира одразот на суверенитет.⁴⁸³

Иако речиси 50% од амандманите на Договорот за ЕУ, што се содржани во Договорот од Лисабон, се однесуваат на надворешната, безбедносната и одбранбената политика, ова не значи дека се постигнати револуционерни измени. Како што контроверзите меѓу државите-членки и нив-

⁴⁸³ Првата декларација во однос на ЗНБП, вклучително и создавањето на Високиот претставник и ЕСНД нема да влијае на одговорностите на државите-членки во формулирањето и спроведувањето на нивната надворешна политика, ниту на нивните национални претставници во трети држави и меѓународни организации. Договорот повикува дека одредбите што се однесуваат на ЗБОП не го прејудиираат специфичниот карактер на безбедносната и одбранбената политика на државите-членки. Оваа декларација дава импресија дека Договорот од Лисабон не вклучува никакви измени за државите-членки во областа на надворешната, безбедносната и одбранбената политика. Во слична насока, втората декларација потенцира дека истите одредби за ЗНБП нема да влијаат на постоечките правни основи, одговорности и овластувања на секоја држава-членка во однос на формулирањето и спроведувањето на надворешната политика, дипломатските служби, односите со трети држави и учеството во меѓународни организации, вклучително членството на држава-членка во Советот за безбедност на ОН. И потенцира оти одредбите во однос на ЗНБП не даваат нови овластувања на Комисијата, ниту ја зголемуваат улогата на Европскиот парламент.

ните национални чувства се постојани и интензивни, одредбите за ЗНБП, и особено ЗБОП, сè уште имаат потенцијал да бидат пречка во процесот на конституционализација на европската интеграција, што стана очигледно со одбивање на ратификацијата на Договорот од Лисабон од страна на Ирска во јуни 2008 година, иако грижите во однос на идниот развој на ЗНБП / ЗБОП и неутралноста на Ирска не беа единствена причина за негативниот краен резултат.

ЗНБП, вклучително и ЗБОП, во Договорот од Лисабон остануваат последната политика каде што меѓувладиниот пристап е институционализиран – со едногласно одлучување во Советот како правило. ЗНБП со Договорот од Лисабон остана во Делот 5, со само делумно надградување на супранационалното ниво; Високиот претставник за надворешни прашања и безбедносна политика само делумно ќе ја претставува Комисијата, но државите-членки сè уште не прифаќаат некаква агенција кон која ќе се потчинуваат, како што е Европскиот суд на правдата. Во овој поглед, не е многу изменето во споредба со Договорот од Мастрихт.

Договорот од Лисабон ќе го подобри системот на ЗНБП/ЗБОП со зближување, до одредена мера, на првиот и вториот столб. Во ЕСНД ќе се создаде структура во која националните дипломати и службеници на институциите на ЕУ ќе работат заедно. Сепак, останува спорно како овие иновации можат да бидат видени како корисни во развојот на ЗНБП/ЗБОП. Измените со Договорот од Лисабон во споредба со Уставниот договор – алтернативата за измена на називот на министерот за надворешни работи и декларациите во однос на ЗНБП прикачени на Договорот – се особено важни во овој поглед, како што можат да бидат од мало значење, но сè уште навестуваат значителни промени во контекстот. Овие алтернативи, воведени во Договорот од Лисабон на барање на Велика Британија, можат да придонесат за одржување на традиционалната одвоеност меѓу столбовите на ЕУ со задржување на ефектот на проширување на „двојната капа“ на Високиот претставник.⁴⁸⁴

Во целина, областа на ЗНБП и ЗБОП, и покрај видливиот напредок, остануваат јасни граници и Договорот досега го потврдува валидниот принцип дека страните на договорот остануваат „господари“ на нивните акции во областа на надворешната, безбедносната и одбранбената политика. Со тоа, на ова ниво во голема мера сè уште ќе зависи од волјата на државите-членки доколку постои желба за подобрување на перформансите на ЕУ како надворешнобезбедносен актер.

2. Недостатоци во областа на одбраната

Стратешки, институционални и политички аспекти. Откако е поставена основата за зачеток и институционален развој на ЕБОП, фер е да

⁴⁸⁴ Antonio Missiroli, “The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP...”, *op. cit.*, p. 5.

се каже дека шефовите на држави и влади немаат посветено доволно време на состаноците на Европскиот совет за целосно адресирање на одбранбените прашања. Министерите за надворешни работи секој месец дискутираат за агендата на ЗНБП, но извештаите, заклучоците или формалните одлуки на ЕБОП вообичаено се усвојуваат без претходна дебата. Бидејќи не постои „Совет за одбрана“ или „Совет за безбедност“, министерите за одбрана се состануваат еднаш во Советот и еднаш на неформалниот собир од страна на Претседателството. Искуството покажа дека тие сè уште немаат развиено вистински „тимски дух“ што ќе биде спроведлив за колективно размислување.

Високиот претставник за ЗНБП има изградено легитимитет и кредитбилитет за меѓународното место на ЕУ. Но, што се однесува до ЕБОП, тој ја фокусираше својата енергија главно на оперативната димензија и како корисен канал за своите НАТО-партнери. Неговите напори и неговиот капацитет, како раководител на ЕОА за зајакнување на способностите на ЕБОП најчесто не беа внимателно разгледувани. Во иста насока, ПБК се покажа корисен во својата улога на обезбедување на политичка контрола и стратешка насока на мисиите и операциите, но ретко се соочува со прашањата за развој на способностите. ВКЕУ има завршено корисна работа во подготовката и преземањето на операциите, во развојот и имплементацијата на важни концепти и оперативната активност на ЕУ, но не е негова одговорност да ја привлекува јавната и политичката поддршка за подобрување на способностите.

Повеќето од шемите за капацитетот на кризниот менаџмент на ЕУ резултираат од нејасно поврзување меѓу супранационалните и националните нивоа. Актерите во вториот столб на ЕУ сè уште немаат развиено работни обичаи на принципот на „колективна сопственост“. Генералниот секретаријат на Советот, Комисијата и ЕОА се стремат кон повремено развивање на нивните пристапи, без обврска за целосно вклучување на државите-членки, кои од своја страна можат да бидат фрустрирани за она што го согледуваат како недостаток на значителна транспарентност.

Компаративната сила на ЕУ лежи во нејзината способност да развива способности за надворешно дејствување и алатки за кризен менаџмент. ЕУ има огромни можности за надворешно дејствување – дипломатско, финансиско, воено и цивилно – што можат да се користат во корисни насоки. На хартија, сите вклучени актери се согласија од потребата за промовирање на обемен пристап во кризниот менаџмент, но во пракса, реакцијата на Унијата кон кризите може да води повеќе кон институционалното ривалство отколку вистински резултатски пристап и да ја поткопа способноста за соочување со кризите на ефикасен и веродостоен начин. Понатаму, Унијата не е секогаш разбрана како корисна врска, поради вклученоста на многу актери и одделување на задачите. Изгледа дека развојот на ЕБОП може да се случи само кога Франција и Велика Британија ќе се сог-

ласат дека тие се соочени со проблем што ги загрижува и што заеднички ќе го прифатат.⁴⁸⁵

Според горенаведеното, прогресот не беше секогаш линеарен. ЕБС не ги измени државните прашања и нејзина основна заслуга беше да се излечат раните на поделба околу Ирак и да се воспостават клучни приоритети што можат да произведат можност за акциите на ЕУ. Како и да е, дури и по усвојувањето на стратегијата, ЗНБП остана процес на агрегација, координација и компромис меѓу политиките на индивидуалните држави-членки. Факт е дека иницијативите или активностите на ЕУ во областа на надворешните односи ретко се ставени во движење во име на фундаменталните принципи на стратегијата и јасно е дека, сама по себе, не може да води кон покохерентна и ефикасна надворешна акција на ЕУ.

Операции. Операциите што досега беа изведувани ја воспоставија основата за поголема европска култура во кризниот менаџмент. Во релативно кратко временско растојание, ЕУ покажа дека има волја и способност за изведување операции во средини што секогаш не се квалификуваат како поволни и докажа дека, во одредени случаи, може да обезбеди подобра алтернативна солуција на кризниот менаџмент, откако ќе преземе операции и мисии од помал размер на места каде што другите не можат.

Искуството докажа дека успехот зависи од комбинација на цивилните и воените инструменти во кризниот менаџмент, повеќе отколку употребата на суровата воена сила. Секако, воените способности тежат многу, но фокусирањето на кризниот менаџмент само на воените инструменти може да предизвика непотребни и контрапродуктивни потиснувања на опсегот на активностите на ЕУ. Исто така, процедурите за кризниот менаџмент на ЕУ, што беа критикувани како многу комплексни и неефикасни, во пракса се покажаа релативно ефикасни, овозможувајќи и на ЕУ да преземе соодветни одлуки кога постои потребна колективна политичка волја, особено поради флексибилноста обезбедена за нивна имплементација. И покрај тоа, значаен фактор што треба да се има предвид е дека процедурите никогаш не беа тестирани во случај каде што има сериозно влошување на ситуацијата на теренот или во специфични случаи на брза реакција и употреба на Борбените групи.

Друга важна димензија на операциите и мисиите на ЕУ е нивниот удар на растечките односи меѓу НАТО и ЕУ. Ова беше проблематично со тешкотии, иако ЕБОП нема намера да биде ривал, туку стратешки партнер на НАТО. Напорите за промовирање на регуларни контакти и размени меѓу двете организации само малку го скршија мразот. Понатаму, актуелната договорна рамка е посакувана само кога се однесува на соработката што не е рестриктивна кон воениот кризен менаџмент. Но, имаше и позитивен развој. Автономните операции на ЕУ никогаш не се спроведоа во ситуации во кои двете организации меѓусебно се натпреваруваа. Регуларните кон-

⁴⁸⁵ Види: Bruno Angelet, Ioannis Vrailas, "European Defence in the ...", op. cit. pp. 6-7.

такти на ниво на Високиот претставник и меѓу персоналот во Брисел се покажаа корисни, а соработката на теренот, каде што двете организации се активни, ефективна. Со тоа, ЕУ се стекна со значително искуство во кризниот менаџмент на меѓународната сцена.

Постои и негативна страна. За повеќето европски држави, 2006 и 2007 година беа години на воено протегање, што може да резултира со разочарување и колебање за воена вклученост каде што сите држави-членки не ги гледаат политичките приоритети и не се чувствуваат обврзани со принципот на „европска солидарност“ *vis-a-vis* нивните партнери кои придонесуваат со трупи во мировните мисии. Тешкотиите во разгледување на придобивките и придонесот во операциите на ЕУ се индикативни за јазот што постои меѓу аспирациите, заложбите, плановите и концептите. Ваквата култура на „вооружена неинтервенција“ не е ексклузивна карактеристика на ЕУ, но ја ограничува способноста на операциите да го преземат својот мандат.

Мултинационализацијата на националните команди за време на траење на автономните операции на ЕУ има потреба од значителна енергија и ресурси што, по дефиниција, ја поткопуваат ефективноста. Уште од времето на раната кризна фаза, недостатокот на значително планирање ја попречува способноста на државите-членки за проценување на нивните придонеси и обезбедување на корисна експертиза низ процесот на одлучување. На неформалниот состанок во Хемптон во октомври 2003 година, шефовите на држави и влади го овластија Хавиер Солана да обезбеди, меѓу другото, дека структурите на кризниот менаџмент на ЕУ можат да ги задоволат новите потреби. Измените што дополнително беа воведени вклучуваат: (а) воспоставување на Одбор за кризен менаџмент што ќе се осврнува првенствено на оперативните одлуки, како евалуирање на тековните ЕБОП-операции и олеснување на евалуацијата на научените лекции; (б) воспоставување способност за цивилно планирање и извршување во рамките на Генералниот секретаријат на Советот, чиј претседател ќе има улога на цивилен командант; и (в) развој на способност во рамките на цивилно-воената ќелија.

Финансирањето на мисиите и операциите на ЕБОП е друга област во која е потребно подобрување, поради отсуство на дискусија за „поделба на товарот“ во операциите. Нема да биде незамисливо да се употреби заедничкиот буџет на ЕУ за операциите на кризниот менаџмент, на истиот начин на кој трошоците за дејствување под ЗНБП се, исто така, на товар на истиот буџет. Како што расте иницијативата за европскиот кризен менаџмент, јасно е дека постои потреба од проширување на дефиницијата на заедничките трошоци, овозможувајќи им на сите држави-членки да го преземат нивниот дел од товарот. Друг фундаментален проблем е дека, во случај на непредвидени кризи, не е возможно на основа на бавните процедури и акцентот на одговорноста да се користат итните фондови преку оперативниот циклус. Значи, мора да се направи подобрување кон забавените и

комплицираните процедури, што можат да го компликуваат долгорочното планирање и сериозно да ја поткопаат мисијата.

Способности. Иницијативата од Св. Мало имаше за цел зголемување на европските способности и развој на идејата дека посилна Европа ќе биде од корист не само за ЕУ, туку и за НАТО. Наместо тоа, додека ЕБОП главно се фокусираше на кризниот менаџмент, развојот на способности не доведе до значителни подобрувања. Во областа на одбраната, цената за „не-Европа“ достигна ниво што го става во ризик европското придонесување во НАТО и хармонијата на трансатлантските односи. Европа сè уште троши многу на одбрана, но аутпутот постојано се влошува како што европските држави сè уште ги дефинираат своите потреби, планирања и трошоци на национална, отколку на мултинационална основа.

Понатаму, слободниот процес за воспоставување на Главната цел е оштетен. Не постои механизам за да се обезбеди дека државите ги отстрануваат недостатоците во способностите, што стануваат поочигледни кога станува збор за клучните учесници кои се суштински за успехот на операцијата. Структурните проблеми сè уште постојат. ЕУ не се соочуваше со структурата на одбранбените буџети и деловите алоцирани на персоналот, операциите или опремата. Заедничките напори на военото истражување и технологија и програмите за набавка на опрема сè уште не се на потребното ниво. За да успее, ЕБОП ќе треба да оди во срцето на одбранбените структури, уредувањето и буџетите. Наместо тоа, државите-членки остануваат решително заштитнички на своите национални одбранбени програми, кои тие продолжуваат да ги сметаат за клучни компоненти на националната безбедност. Проблемот не е само поради недостаток на потребните финансиски средства. Во 2006 година, европските држави заедно потрошија 201 милијарда евра, што е приближно на 60% што САД го издвојуваат на одбрана. Државите-членки на ЕУ (со исклучок на Данска) имаат приближно 1.840.000 војници под оружје. Но, во поглед на способности, актуелниот аутпут на потрошените пари претставува само 20% од релевантните бројки на САД.⁴⁸⁶

Европската одбранбена агенција, иако со мал број на персонал и скромен буџет (околу 25 милиони евра), се обидуваше да ја излечи ваквата ситуација преку неколку значајни програми, како што е Пазарот за одбранбена опрема, Кодексот на однесување за одбранбена набавка, Заедничката инвестициска програма за истражување и технологија, како и елаборација на „Долгорочната визија“. Агенцијата објави компаративна анализа на одбранбените буџети на САД и Европа преку студија на одбранбените податоци, споредувајќи ја структурата на одбранбените трошоци на 26 држави-

⁴⁸⁶ Европејците трошат 55% од сумата на персонал, каде што САД за персоналот троши само 20% од својот 491 милијарди евра одбранбен буџет. САД, исто така, алоцираат 34% од својот буџет на операции и одржување, за разлика од европската страна со само 21,6%. European - US Defence Expenditure in 2007 <http://www.eda.europa.eu/defencefacts/>.

учеснички. Заради тоа, ЕОА во моментов е тело што обезбедува клучен поттик за фундаментите на европската одбрана.

Фокусирањето на воениот фронт не треба да нè стави настрана од прашањето на цивилниот кризен менаџмент. Во декември 2004 година, Европскиот совет го почна процесот на цивилна Главна цел 2008, што воспостави амбициозни цели, вклучително и заложби да се биде способен за дејствување во сите области на активност. Државите-членки колективно заложиле повеќе од 12.000 персонал. Цивилната Главната цел 2008 е наследена од цивилната Главна цел 2010, со цел обезбедување на посеопфатен пристап со воената Главна цел 2010. Во областа на цивилните способности се појавува значителен јаз меѓу заложбите на хартија и конкретните придонеси. Проблемот е соединет со фактот дека другите страни на националните администрации имаат тешкотии во одржување на чекорот со високите стандарди и високите политички цели поставени од министрите за надворешни работи на државите-членки.

Како заклучок, за Европа да го оствари својот целосен потенцијал, суштинско е државите-членки да ги адресираат клучните фундаменти на одбраната, со цел да се продолжи со развојот на ЗБОП. Но, без колективни напори не може да стане збор за зголемување на способностите, силата и решителноста во европската одбрана, ниту на операциите на ЕУ што можат да бидат синоним за моќ и долгорочна ефективност. Ова е клуч не само за Европа, туку и во духот на незаменливи трансатлантски односи, ефективно и стратешко партнерство со САД и НАТО, предвидено во ЕБС.

3. Практични чекори за подобрување на способностите

Европа може да се справи со секакви кризи и војни, но ова е можно само ако ЕУ е подготвена да прифати повисоки ризици за ангажираните сили, ако брзината не е од клучна важност и ако не постојат натпреварувачки воени приоритети. Ако западноевропските држави можат да прифатат жртви и колатерална штета и ако може да се изгради политички консензус и да се разместат силите, тогаш Европа може да има голема улога на меѓународната сцена. Ако високиот интензитет на војување на САД е единствениот стандард, ако ризиците треба да се држат на минимум и ако е потребно високо ниво за одржување на јавната поддршка и политичките сојузништва, тогаш Европа се соочува со големи предизвици во следните години. Од друга страна, Европа и САД имаат различни глобални амбиции и приоритети и можно е стандардите за интервенција на ЕУ да се разликуваат од стандардите на НАТО или коалиција раководена од САД. Иако развојот на способностите на ЕУ беше подложен на критики, структурите и процесите на ЗБОП зедоа чекор напред за многу краток период во поглед на квантитативниот и квалитативниот капацитет.

На основа на она што е одлучено кон крајот на 2003 година, се очекува значителен напредок во способностите за воено кризно менаџирање

до 2010 година, како што е дефинирано според Главната цел 2010. Сепак, тешко ќе се видат значајни подобрувања во оперативните командно-контролни мрежи и елементи за поддршка, вклучително и логистика. До 2010 година повеќето европски вооружени сили ќе бидат насочени кон воениот кризен менаџмент, мултинационалноста и интероперабилноста натамошно ќе се развиваат, како и одржувањето, разместувањето и ефективното вклучување, додека структурите на ЕУ ќе бидат подобро во поглед на стратешкото одлучување, собирањето информации и стратешкото и оперативното планирање.

Проспектите за зголемување на европските способности за превенција од конфликти и менаџмент со меѓународните кризи се ветувачки. Треба време за градење платформи и опрема, обука на персоналот и градење способности. За повеќето гласачи и влади има смисла повлекувањето на пари од одбрана и трошење во полиција, надворешна помош, домашна цивилна заштита и против природни катастрофи. Збирот на способностите заложени во Главната цел е значаен и Европа ќе биде доволно способна за самостојно дејствување. Како и да е, бидејќи државите-членки имаат полна рака недостатоци од способности и потреби, целосните амбиции на Главната цел, и покрај подобрувањата, нема да се остварат ниту до крајот на 2010 година. Перспективата ветува повеќе за невоените елементи на кризниот менаџмент. Ако се има предвид слабата појдовна точка на ЕУ, секое зголемување на способностите е повеќе од задоволително. Потенцијалот за развој во оваа област е огромен. Целите на ЕУ, од полицискиот капацитет до цивилна заштита и елементи за превенција од конфликти се остварени до почетокот на 2008 година.

Најголемиот потенцијал за зголемување на способностите лежи во следниве области: превенција од конфликти и кризен менаџмент, зајакнување на стратешкото одлучување, проширување на меѓународните точки за контакт и разузнавачката координација. Од друга страна, ЗНБП и ЗБОП можат лесно да профитираат и од новата институционална машинерија, создадена со Договорот од Лисабон. Унијата ќе достигне целосна политичка и стратешка корист само ако постои јасен и заеднички поглед на посакуваната крајна состојба. Три главни прашања ќе бидат одлучувачки во дефинирање на успехот на ЗБОП: (1) создавање на политичка волја кај европските граѓани; (2) промовирање партнерство со НАТО; (3) развој на способности.

Превенција од конфликти и кризен менаџмент. Двете најголеми закани со кои се соочува ЗБОП се неуспехот успешно да се дејствува и неангажираност од страна на клучните европски актери. Во предкризната фаза, европските држави ќе имаат тешкотии во одлучувањето за време на развојот на кризата за каков вид криза станува збор и како најдобро да се справи со неа. Сè додека виталните интереси не се во ризик, прашањата за координацијата внатре во ЕУ, како и координацијата меѓу ЕУ и САД и

врските со мултилатералните тела, како ОН и ОБСЕ, најверојатно натамошно ќе го компликуваат процесот на одлучување.

Дали ЕУ треба да одлучи за преземање на воена операција, ќе значи дека превенцијата од конфликти е неуспешна. Предизвиците ќе вклучуваат обезбедување на политичка кохезија меѓу државите-членки и другите учесници, осигурување дека стратешкото одлучување не е попуштено и совладување на недостатоците во воените способности. САД, исто така, можат да одберат да не ја поддржат операцијата, со што секој согледан недостаток на поддршка ќе влијае врз солидарноста на НАТО. Од друга страна, дури и согледан оперативен недостаток нема да ја оштети европската кохезија, ниту да ги запре ЗНБП и ЗБОП, што се многу поголеми феномени отколку единствена воена или цивилна операција. Поголемото оперативно искуство ќе ги направи ЗНБП и ЗБОП повешти и поефективни, додека ангажираноста постепено ќе го зголеми нивото на воената и невоена координација и ќе ја зајакне ефективноста на ЕУ. Во случај одлучувањето на ниво на ЕУ да се покаже невозможно за неколку години или ако напорите за кризен менаџмент се видат како неуспех, добро можат да се развијат алтернативите на ЗНБП и ЗБОП. Секогаш ќе има европски држави за соработка надвор од меѓународните организации, доколку овие тела не функционираат соодветно. Дури и ако институционалната соработка успее, но мисијата не – засновано на искуството на операциите на ОН и НАТО, ЕУ најверојатно ќе биде корисно „жртвено јагне“.

Втората закана – неангажираност на еден од клучните европски актери – потенцијално ќе има посериозни и подолгорочни последици од неуспехот. Доколку Велика Британија, Франција или Германија го завртат грбот на ЗБОП или активно ја попречуваат ЕУ, проектот брзо ќе згасне. Секоја долгорочна стагнација ќе биде штетна за европската интеграција како целина и за односите меѓу државите-членки, особено ако САД дадат приоритет на домашната одбрана, напуштајќи ја Европа поделена и без способност да дејствува како стратешки партнер. Масовните рецесии, колапсот на вредноста на еврото или масовното невработување можат брзо да го поместат политичкото внимание подалеку од ЗБОП и ваквите случувања можат да влијаат врз одбранбените буџети, градењето способности и аспектите на кризниот менаџмент.

Додека се на место структурите за стратешко одлучување и сè додека ЕУ може ефективно да координира економски, дипломатски и воени елементи, Европа како одбранбен ентитет ќе носи мала тежина или кредибилитет, согласно нејзините оперативни ограничувања. Ваквата ранливост не може да му се префрли на НАТО, САД или новите закани. Иако блиската соработка е рационална и логична, САД и НАТО како институција не можат да ги зголемат способностите на ЕУ за кризен менаџмент, воени или невоени. Од европските држави зависи да рационализираат, координираат, соработуваат и продуцираат подобри способности, бидејќи само на тој начин ЕУ може да ги стави основите за веродостоен кризен менаџмент.

Способностите на ЕУ за превенција од конфликти и кризен менаџмент ќе бидат зголемени ако се зајакне стратешкото одлучување. Потребна е централизирана координација на ЕУ со економски, дипломатски, воени и невоени елементи на превенција од конфликти и кризен менаџмент, како и единствен европски глас, што, сепак, нема и не може да ги замени билатералните врски меѓу државите-членки на ЕУ и преку Атлантот. Реално, нема да постои ЗБОП по секое прашање во меѓународните односи, но може да има простор за заеднички европски пристап во повеќето случаи.

Зајакнување на европското стратешко одлучување. Идеално, едно тело треба да ги координира сите елементи на ЗБОП и надворешните односи со државите и во потенцијалните кризни области. Само кога средствата за кризен менаџмент се меѓусебно поврзани, превенцијата од конфликти може да биде успешна. Ова тело треба да го опфати долгорочниот развој на способностите, одбранбено-индустриската соработка, полициската координација и развој во рамките на ЕУ, како и да ги координира кризниот менаџмент и разузнавањето, билатералната воена соработка, непролиферацијата, контратероризмот и преносот на оружје и технологија.

Зајакнување на стратешкото одлучување не е само потреба во време на кризи. Координацијата треба да биде секојдневна норма со цел да се придонесе до стабилна проекција во предкризната фаза. Постои потреба од многу препораки до ПБК, надолното со релевантни претставници на Комисијата и третиот столб, како клучна координативна структура – еден вид Совет за безбедност со заеднички национални и функционални претставници. Високиот претставник природно ќе раководи со ова тело со предизвикот да се обезбеди поддршка на Комисијата, Генералниот секретаријат и да се убедат метрополите да доверат значајна задача на тело со седиште во Брисел.

Причините за потребата од еден вид Совет за безбедност на ЕУ лежат во повеќето закани и предизвици со кои ЕУ ќе се соочи во иднина и кои ќе бараат вклучување на Комисијата и правно-полициските елементи на ЕУ. Во исто време, трговијата, заемите и санкциите можат да ги охрабрат третите држави на соработка. Овие напори можат да бидат споени со оценките на воени закани од Генералниот секретаријат и државите-членки и со воени и цивилни елементи за кризен менаџмент што се соочуваат со тероризмот надвор од ЕУ. Регионалната нестабилност ќе повикува на софистициран и комплексен менаџмент, користејќи ги сите елементи на превенција од конфликти и кризен менаџмент што се на располагање на ЕУ и државите-членки. Една криза може прво да се однесува на вториот столб, а подоцна да ги вклучи првиот и третиот; друга може прво да ја вклучи Комисијата, потоа како што се развива и елементите на воениот и цивилниот кризен менаџмент. Единствената алтернатива за зголемена координација е да се здружат сите столбови заедно, како што е предвидено.

На подолг рок, ЕУ ќе има корист од постоење на само едно тело, давајќи му на заедничкиот Совет за безбедност подобрени овластувања за

одлучување. На националните претставници во ПБК треба да им се дадат посилни мандати од нивните влади за побрзо одлучување. Прашањето кој каков глас треба да има во идниот Совет за безбедност е особено чувствително. ЗНБП останува меѓувладина, иако гласот, а можеби и гласањето, треба да се даде и на другите два столба. Фактот дека Советот за безбедност би бил голем го прави градењето консензус уште попредизвикувачко и многу ќе зависи од раководителот и неговиот персонал. Од друга страна, големиот број на претставени држави, плус тежината на другите два столба, ќе му даде на Советот за безбедност значителен меѓународен легитимитет и сила.

Развојот на политичкиот инпут за ПБК треба да биде главен фокус. Високиот претставник и Генералниот секретаријат на Советот треба да продуцираат политички планови за сите области на активност и треба да ги поддржуваат националните претставници на ПБК во постигнување консензус меѓу државите-членки. Високиот претставник и ПБК/Советот за безбедност треба да потрошат значително време гледајќи во скриени кризи со месеци или години однапред, како и за развој на демократијата, трговијата, владеење на правото, проширувањето на контактите, воената соработка, поддржувањето на регионалната безбедност и мировните способности во области на интерес надвор од ЕУ.

Проширување на меѓународните точки на контакт. ПБК и Високиот претставник треба да ги прошират своите меѓународни точки на контакт, преку воспоставување врски со меѓународните организации (ОН, ОБСЕ, НАТО), што треба да бидат информирани за сите прашања поврзани со ЗНБП и ЗБОП и да имаат можност да дадат некаков придонес.

На односите меѓу ЕУ и САД треба да им се даде приоритет. Трансатлантскиот дијалог треба да биде надополнет со билатерални врски со ПБК и Високиот претставник, ВПЕУ и ВКЕУ. Иако приоритетите и принципите можат да варираат, државите-членки на ЕУ не би требало ништо да кријат од САД и обратно. Напротив, ЕУ мора активно да бара координација и дијалог со САД во сите предкризни и кризни прашања, протегајќи се од области на интерес до справување со заедничките закани.

Ова не значи дека ЕУ треба да стане хаотичен форум во кој меѓународните организации и државите ги кажуваат своите неправди и грижи, со тоа парализирајќи го одлучувањето на ЕУ. Но, ова, исто така, не значи дека ЕУ, структурите на ЗНБП/ЗБОП треба да ги слушаат другите и во конзистентност со политиките на државите-членки да бараат политичка координација и соработка. Во практични услови, ПБК и Високиот претставник можат да воспостават работни групи со цел да се поврзе надворешниот инпут и координативната поддршка. Ваквите иницијативи повикуваат на зголемена Политичка единица, зголемен ЗНБП/ЗБОП персонал и поефективни механизми со Комисијата и националните претставници во Брисел, особено ако постои општа согласност во државите-членки. Иако ќе треба неколку години пред процесите да бидат вистински ефективни,

тие значително ќе ги зголемат способностите на ЕУ. Цената ќе лежи во губењето на националниот престиж и опцијата за самостојност – особено меѓу повлијателните држави-членки на ЕУ.

Воспоставување на разузнавачка координација. Која било активност да ја преземаат ЗНБП или ЗБОП во предкризната или кризната фаза, разузнавањето за стратешко одлучување е највисоко. Дали ангажирањето има потреба од ЕУ-НАТО и ЕУ-САД координација или доколку станува збор за автономна операција на ЕУ, телата на ЕУ и државите-членки мораат да бидат способни за преземање одлуки засновани на нивните сопствени проценки. Разузнавањето на ЕУ е потребно на две нивоа – на ниво на стратешко одлучување и на оперативно ниво – и за две причини – долгорочна превенција од конфликти и активен кризен менаџмент.

Заеднички европски разузнавачки способности можат да се покажат како значаен чекор кон поефективно стратешко одлучување на ЕУ за превенција од конфликти и кризен менаџмент. Во каталогот на силите од 2000 година, државите-членки на ЕУ ја идентификуваа потребата од опрема за разузнавање, анализи, акумулирање и ширење на разузнавачката дивизија на ВПЕУ. Иако ова последново постои, недостасува сеопфатна разузнавачка функција обезбедена од ЕУ.⁴⁸⁷ Иако секоја структура ќе потроши многу време во споредување и исполнување на националните проценки, функцијата ќе треба да биде способна да произведе сопствени анализи и проценки на краток и долг рок. Државите-членки на ЕУ нема да имаат само целосен пристап до оценките на ЕУ, туку ќе бидат обврзани да придонесат со точни и проверени податоци. Разузнавачката функција ќе биде меѓу главните елементи во европската мрежа на билатерална и мултилатерална разузнавачка соработка.

Важно е дека централното разузнавање на ЕУ е цивилно раководечно, дека има способност за анализа од повеќе аспекти, дека е фокусирано на предкризната превенција од конфликти и има директен пристап до креаторите на политиките. Разузнавањето е потребно за да се поддржат структурите на ЗБОП и ПБК, со цел да се зголеми координацијата и широката палета на средствата на ЕУ за превенција од конфликти. Без таква анализа, способностите на структурите на ЗБОП зависат од сопствените национални разузнавачки проценки. На страна од традиционалното воено разузна-

⁴⁸⁷ Разузнавачката дивизија на ВПЕУ е составена од три бранши: политика, потреби и производство. Секоја држава-членка има своја разузнавачка ќелија. Поврзувањето со националните разузнавачки податоци првенствено се прави во Заедничкиот центар за ситуации. Разузнавачката дивизија обезбедува стратешко разузнавачко планирање, потреби и процедури, како и рано предупредување и проценување. Сепак, нема функции за цивилни анализи или цивилно водство. Премногу е мала и ограничена и не го покрива целиот спектар на меѓународно проценување, превенција од конфликти и оперативно разузнавачки функции за операции под водство на ЕУ. Vladimír Kovařík, “Geospatial Support in the European Union Military Staff”, Brussels, *European Union Military Staff*, 2007, p. 170.

вање, разузнавачката функција на ЕУ ќе има поширок опсег и ќе вклучи хуманитарни, економски и политички елементи и поврзани проценки, што се протегаат од тероризам и организиран криминал до трговија и пролиферација со оружје. Разузнавачката функција на ЕУ треба да дејствува како форум за привремена соработка меѓу националните разузнавачки експерти кои можат да бидат повлечени на ниво на ЕУ и да функционираат како неформална работна група, заедно со постојаниот разузнавачки персонал на ЕУ, што ќе овозможи *ad hoc* разузнавачка координација и мрежа меѓу државите-членки, националните експерти и експертите на ЕУ.

Исто така, потребна е зголемена разузнавачка координација за причини од оперативна безбедност. Разузнавањето на државите-членки треба да се пренесува до ЕУ за време на криза; ќе биде катастрофално ако има убиени војници на некоја држава-членка, а се дознае дека разузнавањето што можело да избегне жртви било повлечено до друга држава-членка. Не постои причина зошто ЕУ, преку својата разузнавачка функција, не може да развие билатерални односи со САД, што ќе се чувствуваат вклучени да учествуваат со разузнавачки процени каде што постојат заеднички интереси. Ваква координација ќе биде природен дел на стратешкото партнерство.

Разузнавачката функција на ЕУ ќе биде рационална и потенцијално високоефективна. Многу разузнавање поврзано со Балканот постојано циркулира меѓу европските метрополи. Постои ризик дека разузнавањето што доаѓа од ист извор се модификува во секое време. Колку повеќе информациите се застарени, толку е поголема штетата ако се покажат неточни. Денес постои масовно удвојување на националните разузнавачки способности и ако европските држави можат да споделат дел од основното разузнавање поврзано со областите на потенцијални кризи, ресурсите ќе бидат пренесени кон подлабоки и пофокусирани проценки.

На некој начин, автономната разузнавачка функција на ЕУ под раководство на ПБК/Советот за безбедност ќе се натпреварува со националните разузнавачки служби и „сопственоста“ на податоците и изворите може да биде особено заплеткана. Неколку разузнавачки служби сакаат да дадат поголемо внимание на европската соработка ако ова повлекува ресурси од нивните односи со САД. Поголема отвореност во рамките на ЕУ и зголемен натпревар во продуцирање и релевантни податоци, на подолг рок, ќе го подобри квалитетот на европските разузнавачки служби, како и целосната европска безбедност. Од владите зависи разузнавачките служби да се натераат на соработка и подиректен придонес кон ЗНБП и ЗБОП.

За да биде ефективна и релевантна разузнавачката функција на ЕУ, ќе треба да има авторитет, интегритет и почит од институциите на ЕУ и државите-членки. Нејзиниот персонал ќе треба да биде заеднички заснован и регрутиран од Генералниот секретаријат. Разузнавачките служби ќе имаат потреба од службеници за врски за пренесување и преведување на информациите до оние што ги продуцираат оценките. За продуцирање на ново и посебно разузнавање, разузнавачкото тело на ЕУ ќе има потреба од

најмалку сто разузнавачки експерти, вклучително и национални службеници за врска и персонал за поддршка. Јасна политичка директива од државите-членки на ЕУ ќе биде витална за водење на разузнавачката функција, формулација на разузнавачките потреби и национално исполнување на разузнавачките заложби. Индивидуалните држави-членки и ЕУ мораат да имаат обработено и необработено разузнавање, како и анализи и проценки, за размена на информации со САД.

Дури и со политичка волја за создавање на разузнавачка функција на ЕУ и воспоставување на безбедносни аранжмани, оперативната соработка и доверба сè уште ќе земе време за развивање. Дури и под задоволителни услови, веројатно генерирани од акутната потреба за соработка за време на криза, ќе требаат околу пет до десет години за разузнавачката координација на ЕУ да стане ефективна. Заради тоа, важен е развојот на соработката меѓу ЕУ и САД, не само во корист на европската безбедност и трансатлантските врски, туку и бидејќи постојат малку можности на краток и среден рок. Важно е да се нагласи дека развојот на релативно автономна способност за разузнавачка анализа на ЕУ е придонес за трансатлантската поделба на товарот и не ја отстранува постоечката билатерална разузнавачка соработка преку Атлантикот.

Создавање на политичка волја. Без оглед на тоа колку институциите и процедурите се преправени, проектот за ЗБОП нема да покаже напредок ако не е поддржан од силна политичка волја. Привлекувањето на јавната поддршка за европската безбедност претпоставува стекнување на кохерентна стратешка рамка за природата на заканите и целите на кризниот менаџмент, во која ЗБОП планира да дејствува во иднина. ЕБС се покажа вредна, но не успеа во целост. Државите-членки ќе треба да ги изговараат европските стратешки интереси со европското јавно мислење што ќе биде во состојба да ги идентификува и воспостави реалните и достигнуите стандарди. Во спротивно, државите нема да сакаат да станат меѓузависни со други држави чии заложби не можат да се земат како одобрени.

Научените лекции од меѓународниот кризен менаџмент во последната декада се покажаа корисни на други начини. Тие во центарот на вниманието ги втурнаа јасните ограничувања на воената сила во соочување со глобалната безбедносна средина и во развојот на безбедносна политика зад територијалната одбрана и заштитата на националните интереси. Најсовремените кризи не претставуваат директна закана за територијалниот интегритет или опстанокот на европските држави. Ризиците и заканите, што можат да станат непосредни безбедносни прашања, се однесуваат на: пролиферација на оружје, држави во опаѓање, демографски измени, сиромаштија и лошо владеење, глобални пандемии, меѓународен тероризам, транснационален организиран криминал и трговија, климатски промени и енергетски недостатоци. Тие се глобални, непредвидливи, дисперзирани, но во исто време, и меѓусебно поврзани. Вистинскиот лек не е секогаш лесно да

се открие – особено кога повеќето од законите доаѓаат од недржавни актери, од кои некои не го почитуваат меѓународното право.

Овој пристап дава можност за натамошен развој на заедничките европски погледи на кризниот менаџмент. Дали со убедување или бидејќи нивната безбедност има помала вредност за повеќе декади, европските држави веројатно не сакаат да станат помилитаристички на краток и среден рок. Ова не значи дека тие имаат недостаток од вистинска воена култура. Хуманитарната помош, помошта за развој, раздвојување на завојуваните страни, одржување на мирот, помагање на држава во опаѓање – сите овие работи се важни за зајакнувањето на мирот и безбедноста.

На некој начин, ЕУ е чекор напред од НАТО. И покрај своите недостатоци и маани, ниту една меѓународна организација нема толку алатки, воени и цивилни, што се суштински за градење и одржување на мирот. Многу подобро е опремена за соочување со новите извори на нестабилност што се простираат од економски, еколошки и демографски фактори. Секако дека постојат разлики во интересите и визиите меѓу државите-членки, но ЗБОП не се соочува со некои од акутните дилеми, откако е имплементирана само „надвор од областа“. Не се наоѓа во дилема како да се следат целите на интервенција, територијална одбрана или како да се промовира развојот на релевантните способности. Ова не треба да значи дека европската безбедносна култура не е посветена на ризикот или е сведена на нула, ниту значи дека е посакувано или безбедно европските држави да не го развијат воениот капацитет за воени операции со висок интензитет.

Практичен пристап кон соработка со САД и НАТО. Соработката меѓу ЕУ и НАТО има потреба не само од формална спогодба на политичкиот фронт, туку и од стратешка компатибилност и практични аранжмани, за што е клучна идентификацијата на заеднички стратешки цели, компатибилни процедури и приоритети на највисоко политичко ниво. „Градењето на силна НАТО алијанса има потреба од силен европски одбранбен капацитет. На овој самит, јас ќе ги охрабрам нашите европски партнери да ги зголемат своите одбранбени инвестиции за поддршка на операциите на ЕУ и НАТО“. Оваа изјава дадена од поранешниот претседател на САД, Џорџ Буш, по повод Самитот на НАТО во Букурешт, беше потенцирана и од говорот на Постојаниот претставник во НАТО, амбасадорот Викторија Нуланд: Европа има потреба, САД имаат потреба, НАТО имаат потреба, демократскиот свет има потреба од посилен и посposобен европски одбранбен капацитет ... ЗБОП со само мека сила не е доволна ... НАТО не може да биде насекаде ... На Европа и е потребно место каде што ќе може да дејствува независно и потребна ни е Европа што е способна и сака да дејствува во наши заеднички интереси и вредности.

Алтернативата за блиска ЕУ-НАТО соработка лежи во акцентирањето на билатералните врски – пред сè, ЕУ-САД односи. Преку нова форма на поделба на трудот и соработка по прашања од заеднички интерес, односите меѓу ЕУ и САД можат да станат кора на западната безбедносна

соработка. ЕУ, поради широкиот спектар на безбедносни елементи на нејзино располагање, може да стане поважен партнер на САД за дијалог отколку повеќе ограничениот фокусиран европски столб на НАТО. Од друга страна, во развојот на ЗБОП САД почнаа да посветуваат поголемо внимание и во последните години, Брисел повеќепати беше посетуван од официјални лица на САД, покривајќи го целиот спектар на прашањата од ЗНБП, вклучително и кризниот менаџмент. Сето ова значи дека постои поголема корист во директните контакти со ЕУ, отколку преку неефикасни и непродуктивни институционализирани состаноци.⁴⁸⁸

Засновано на фундаменталните спогодби дека заедничките интереси и вредности ќе продолжат да ги поврзуваат двете страни на Атлантот, јасно е дека европските амбиции не се водени на основа на необработена антиамериканска или анти-НАТО агенда. САД постепено почнаа да ја прифаќаат ЗБОП како вистинска можност, отколку како закана. Ова гледиште ќе биде зајакнато ако ЗБОП обезбеди натамошен доказ дека може да биде конзистентна во кризниот менаџмент. Логично е, под овие околности, САД да бидат подготвени да прифатат дека ЕУ треба да ги развие способностите и структурите што ќе и овозможат да биде поефективна. Покрај сè, постојат мисии што ЕУ сака да ги преземе преку ЗБОП за кои САД нема да покажат посебен апетит. Овие вклучуваат, од една страна, повеќе операции за кои ЕУ е во предност поради својата способност за мобилизирање на невоени компоненти на интервенција и, од друга страна, решавање на конфликти во блиското соседство. Опасноста лежи во спроведување на операциите на ЗБОП што можат да го поткопаат успехот на НАТО-операциите, бидејќи постои само еден сет сили.

Од друга страна, врската не може да се мери ексклузивно со мерилото за ефикасност. Концептот на непотребно удвојување имплицира дека може да има случаи на потребно удвојување во случаи каде што за политичка експедитивност двете организации треба да бидат видливи. Важно е водење на максималната можна координација и избегнување на сите трошоци на одделен пристап во места каде што двете организации се вклучени. ЕУ и НАТО имаат еднаква должност да придонесат кон подобрување на колективните напори на меѓународната заедница во доставувањето на одговори кон современите безбедносни прашања.

НАТО како воена алијанса не е повеќе истата што беше формирана околу концептот на колективна самоодбрана против надворешна закана. Под овие околности, апсолутно е јасно зошто ЕУ треба да ги развие своите безбедносни и одбранбени способности. Регулаторни консултации и координација треба да бидат главните двигатели, оспособувајќи ги ЕУ и НАТО за максимирање на напорите во кризниот менаџмент. Сепак, тешките и брзите правила за поделба на трудот и пристапот преку кој ЕУ е редуцирана

⁴⁸⁸ Промената на позицијата на САД треба да се разгледува и во врска со враќањето на Франција во воената команда на НАТО.

да биде цивилна потпора ќе бидат надвор од хармонизацијата и спротивно на новата стратешка и безбедносна средина на 21 век.

Развој на одбранбеното и оперативното планирање. ЕУ не посакува повеќе структури и институции отколку способности. Ова особено се однесува на зајакнување на способностите за планирање и развивање на сопствен планирачки процес, како суштински за подготовката и спроведувањето на мисиите и операциите на ЗБОП. Одбранбеното планирање на ЕУ, особено ако се поврзани воените и невоените способности, може да игра голема улога во зголемување на европските способности.

Постојат бројни фактори што можат да ја ограничат оперативната способност на ЕУ. Иако Главната цел не е обврзана со формален мандат на ОН, високи стандарди ќе бидат воспоставени за интервенција на ЕУ, која мора да биде оправдана, концепт што, настрана од самоодбраната, историски вклучува казнување на агресорите или интервенирања во корист на жртвите на агресија. Интервенцијата мора да биде оправдана и последно средство, да се користи само кога има неуспех во дипломатските и ненасилните средства. Оттука, малку воени вклучувања за кризен менаџмент на ЕУ ќе бидат иницирани без меѓународна дебата и истражување на ненасилни алтернативи.

Ако се има предвид хетерогената природа на составот на ЕУ, фактот дека повеќето држави-членки би посакале мандат на ОН пред секоја воена интервенција и потреба за блиска консултација со НАТО, постојат малку причини за верување дека обезбедувањето на правна оправданост за дејствување ќе биде побрзо во ЕУ отколку во мировните операции на ОН – освен ако јасните интереси не се под закана. Може да има и натпреварување меѓу ЕУ и НАТО и билатералниот дијалог, координацијата и соработката е потенцијален компликуван фактор – особено ако клучните играчи сакаат одложување на операцијата или преферираат различно институционално решавање.

Други фактори можат да бидат важни. Првиот е пропорционалноста, што има потреба од одредени способности. Второ, мора да постои разумна шанса за успех. Потребата за дефинирање на пропорционалноста во текот на кризите, а со тоа и воспоставување критериуми и оперативно темпо, заедно со проценување на веројатноста за успех, може да води кон дебата меѓу државите-членки. Изборот на цели со консензус не изгледа лесно или воено одлучно. Сè додека сите држави-членки на ЕУ мораат да ја дадат својата согласност за воена акција под знамето на ЕУ, одлучувањето најверојатно ќе биде компликувано. За операции или закани што имаат потреба од повеќе проактивен или превентивен пристап или каде што е важна брзината, националните интервенции од еден или повеќе сојузници или други *ad hoc* аранжмани под водство на водечка нација може да биде соодветно, со или без симболичен благослов од државите-членки на ЕУ и / или НАТО. Ако се во прашање виталните интереси или ако е потребна са-

моодбрана, НАТО или коалиција способни за блиска иднина останува и натаму природен избор.

Три меѓусебно поврзани предизвика треба да бидат адресирани во поглед на одбранбеното и оперативното планирање. Прво, додека ќе биде тешко спојувањето на два одбранбено планирачки процеса или нивно интегрирање, ќе биде од важност ако ЕУ и НАТО можат да ги идентификуваат компатибилните политички цели, насоки и приоритети. Двата планирачки циклуса треба да бидат синхронизирани и процесите треба да бидат паралелни. Кога станува збор за одбранбеното и оперативното планирање на ЕУ и НАТО, не треба ништо да се скрива меѓу двете организации и обликувањето на одлуките треба да биде транспарентно и компатибилно. Како што е случајот со НАТО, процесот на ЕУ мора да дозволи повлекувања, без притоа индивидуалните држави-членки да ја опструираат соработката. Алтернативата во случај на опструкција е да се создаде одбранбено планирачки процес што е формално одвоен од ЕУ и НАТО, но ги користи истиот механизам и истите процеси.

Второ, во практика, контактите на кризниот менаџмент меѓу ЕУ и НАТО треба да се развијат на сите нивоа – особено меѓу воениот персонал и телата што одлучуваат. Алтернативата, доколку индивидуални држави го опструираат таквиот дијалог, е да се создадат *ad hoc* аранжмани надвор од ЕУ или НАТО или да се употребат билатерални и мултилатерални контакти. Иако ова ќе ја оштети институционалната кохезија, исто така, ќе овозможи прагматична и чувствителна соработка.

Трето, одговорноста е на индивидуалните држави-членки, не на институциите, да ги продуцираат потребните способности. Иако, институционалниот персонал може да координира национално одбранбено планирање и да обезбеди колективни процеси, секоја држава ќе остане верна на своите национални интереси и домашни агенди. Како што секоја држава има само еден одбранбено планирачки процес, еден сет на сили и буџет за снабдување, од индивидуалните нации зависи обезбедувањето дека материјата на двата одбранбени планирачки процеса останува иста, иако двата процеса можат да снабдуваат различни улоги и цели.

На оперативното ниво, кога политичката одлука е направена за иницирање на одбранбено планирање и покана за учество на држави што не се членки, сите држави вклучени во операцијата треба да бидат инволвирани. Ова може да значи придонес со трупи од членките на НАТО што не се членки на ЕУ во планирањето на ЕУ. Способностите на НАТО во оперативното планирање ќе бидат отворени за членките на ЕУ што не се членки на НАТО. Различните трансатлантски оперативни агенди и разузнавачки проценки може да бидат предизвик, но зголемените разузнавачки способности на ЕУ треба да ги намали проблемите во соработката со САД.

Идеално, НАТО и ЕУ одбранбеното планирање треба да биде соединето и да се изнајде формула што ќе обезбеди дека ниту една државачленка не може да ги запре другите од соработка. Европското оперативно

планирање може да биде продуцирано од персоналот на НАТО – сè додека персоналот може да продуцира автономни ЕУ-алтернативи. Принципот на реципроцитет е многу важен. Како што ЕУ може да се потпре на средствата и способностите на НАТО, исто така, и НАТО треба да смета на средствата и способностите на ЕУ. Додека постои гарантиран пристап на ЕУ и државите-членки до оперативното планирање на НАТО, постои мала причина за удвојување. Ако тоа не е случај, ЕУ-НАТО одбранбено планирање може да се развие на подолг рок. Предноста ќе биде да нема потреба на вето на НАТО-членките што не се членки на ЕУ; и во рамки на Унијата, да нема потреба да се потпира на националните оперативни команди. Ако постои политичка волја, тогаш ЕУ-НАТО соработката може да биде воспоставена и на краток рок.

Развој на способности. Доколку реформите со Договорот од Лисабон помогнат за подобрување на способностите, тоа ќе биде добро за ЗБОП, но и за НАТО. Овој напор мора да се следи колективно и од секоја држава-членка на национална основа. Треба да се има предвид фактот дека откако националниот суверенитет и опстанокот на европските држави не се директно под закана, оцените на способностите не можат повеќе да бидат од квантитативна природа и да се продолжи на основа на одвоени национални напори што сериозно ќе ги ограничи активностите на ЕУ.

ЗБОП покажа дека може да направи вредни придонеси. Од друга страна, ЗБОП треба да се опреми со структури што можат да одат подалеку од веќе поставените и ќе овозможат продуцирање на посакуваните резултати. ЗБОП мора да биде проценета врз основа на прагматизам и треба да се направат поголеми чекори по одредени прашања, независно од имплементацијата на Договорот од Лисабон. Постојечките недостатоци (разузнавање, комуникации и логистичка поддршка) се заеднички за ЕУ и НАТО. Способностите мораат да бидат достапни и подготвени кога е потребно за соочување со зголемените безбедносни предизвици. Унијата мора да развие одбранбена технолошка и индустриска основа, имајќи го предвид фактот дека мнозинството на операции и мисии немаат потреба од најразвиена технолошка опрема.

Конечно, за цивилните способности потребно е соодветно адресирање на недостатоците (судии, обвинители, полициски службеници и персонал за гранична контрола. Можеме да се соочиме со ситуација во која некои држави-членки соработуваат во областа на воените способности во рамките на ПСС, додека другите преферираат да продолжат да се фокусираат на цивилниот фронт. Соработката и механизмите ќе треба да се разработат, прво, со цел да се обезбеди интероперабилност со опремата меѓу воените и цивилните компоненти на мисијата и, второ, да не се поткопа ефективност на сеопфатниот пристап на ЕУ. Идеално, во процесот на развој на способностите сите држави треба да бидат подготвени да го зголемат своето ниво на заложби и пропорционално да го преземат својот дел од товарот.

**ВТОР ДЕЛ: ЕВРОПСКАТА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА
ПОЛИТИКА НА БАЛКАНОТ, СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

I. УЛОГАТА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО РАЗРЕШУВАЊЕТО НА КОНФЛИКТИТЕ ВО ПОРАНЕШНА ЈУГОСЛАВИЈА

1. Хронологија на конфликтите

Приказната за распаѓот на Југославија во 90-тите години ја претставува историјата со многу комплексности, спротивни традиции, неразрешени територијални расправи, длабоки религиозни и етнички поделби. Приказната нè обврзува да се соочиме со еден парадокс: распаѓот на Југославија се случи заедно со успешните револуции од 1989 до 1991 година во Источна Европа. Случајот со Југославија е уникатен, а задачата на Европа беше да го држи настрана. Српските националисти, кои се чувствуваа неправедно третирано од Уставот на Југославија, почнаа да повикуваат на реконфигурација што ќе им овозможи доминантна улога, поради фактот дека српски заедници постоеја во сите републики, освен во Словенија.⁴⁸⁹

1.1 Почетокот во Словенија и Хрватска

Сè почна кога Србија направи обид за трансформирање на Југославија во доминантно српска држава, што имаше успешен почеток кога Србија во октомври 1988 година ги урна владите во Војводина и Црна Гора, а во ноември усвои амандман кон Уставот што го лиши Косово од својот автономен статус, со што Србија во своја контрола имаше гласови на една република и две покраини. Ваквите случувања ги алармираа другите републики, особено Словенија која кон крајот на 80-тите години имаше желба за поголемо демократско учество и отворање на границите за соработка со своите соседи. Во септември 1989 година, Словенија побара нови уставни гаранции што ќе и овозможат да се отцепи од Југославија ако нејзините права не се заштитени. Како одговор, Србија објави економски бојкот на 1 декември 1989 година.

Словенија не беше единствената што се спротивстави на режимот на Србија. Исто така, и Хрватска беше против српска доминација со Југославија и двете републики во пролетта 1990 година одржаа повеќепартиски избори.⁴⁹⁰ Ова ги натера Србите во Хрватска да побараат одвојување на своите населени територии, што заедно со Владата на Србија беа подготвени да ја употребат силата на Југословенската армија за да се заштитат правата на Србите. На 25 јуни 1991 година, Словенија и Хрватска ја прогласија својата независност. Без оглед на повикувањата дека војната се одвива меѓу сецесионистичките Хрватска и Словенија против оние што сакаат да

⁴⁸⁹ За време на 80-тите години, економијата на Југославија беше во многу лоша положба: напумпани странски заеми, неефикасна индустрија, опасна производството, а националната валута стана безвредна.

⁴⁹⁰ Види: William I. Hitchcock, *The Struggle for Europe: The History of the Continent Since...*, op. cit., p. 388.

ја спасат Југославија, се стекна впечаток дека војната не е за одбрана на Југославија, туку за контролата над српските населени области во Хрватска. Војната беше територијална, што се објаснува со фактот дека конфликтот меѓу Словенија и Југословенската армија беше краток и несистематски (траеше само 10 дена): немаше Срби во Словенија. На 8 јули 1991 година на Бриони, остров во Јадранското Море, владите на Југославија и Словенија, со посредство на ЕЗ, се согласија на независност на Словенија.

Хрватска претрпе многу поразлична судбина. Српските националисти планираа да ги отцепат деловите на Хрватска населени со Срби и да ги поврзат во голема Србија, што подразбираше процес на етничко чистење. Кон крајот на 1991 година, третина од републиката беше во рацете на Србија, а половина милион Хрвати беа бегалци. Во јануари 1992 година, ОН испратија мировни трупи што не успеаја да го спречат етничкото чистење. Единствената утеха се случи кога ЕЗ, под голем притисок од министерот за надворешни работи на Германија, Ханс Дитрих Геншер, прогласи дипломатско признавање на Словенија и Хрватска во јануари 1992 година.⁴⁹¹ Ваквата постапка, за која се мислеше дека ќе ги спречи натамошните нарушувања на територијалниот интегритет,⁴⁹² послужи како легитимирање на политиката за сецесија, што и даде право на избор на Босна и Херцеговина да остане во Југославија, доминирана од Србија, или да ги следи Словенија и Хрватска низ независност и војна.

1.2 Продолжение во Босна и Херцеговина и Дејтонската мировна спогодба

Во ноември 1990 година и БиХ реши да тргне по истиот пат. Во овој период, како што федерацијата почна да се разделува на етно-национални групирања, БиХ, исто така, почна да се распаѓа. Некои од босанските Хрвати се свртеа кон Загреб, дел од босанските Срби кон Белград; и во средина се најдоа Босанците, повеќето муслимани, кои сакаа да ја одржат република и да го заштитат мултиетничкото наследство.⁴⁹³ Изборите во ноември 1990 година ги покажаа сè повеќе продлабочените поделби, иако се направи обид за создавање влада на национално единство, вклучувајќи

⁴⁹¹ Види: Declaration by the EC Presidency on the Recognition of Yugoslav Republics, Brussels, 10 January 1992.

⁴⁹² Со признавањето, границите не можеа да бидат оспорувани. Проблемот беше малцински. Бидејќи се докажа дека Србија се меша во војната во Хрватска, беше окарактеризирана како агресија на Србија против Хрватска. Србите можеа да имаат „специјален статус“, но не и право на самоопределување до отцепување. Види: Miloš Minić, *Ratovi u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini 1991-1995*, Sarajevo, Društvo za ugrožene narode, KULT/B, Agencija “MIR”, “RAZLOG”, 2002, str. 52-53.

⁴⁹³ Босна беше најетничката република на Југославија: од 4,4 милиони жители, 44% беа муслимани, 31% Срби и 17% Хрвати.

ги Србите и Хрватите.⁴⁹⁴ Сепак, во септември 1991 година босанските Срби прогласија неколку делови на Босна како автономни српски региони.

За да ја зачува својата држава, раководството на БиХ направи обид за придобивање на јавното мислење, демонстрирајќи дека повеќето граѓани сакаат да се отцепат од Југославија и да го одбранат својот суверенитет, префрлувајќи го товарот на војната врз Србија. На 28 февруари 1992 година, Владата на Босна одржа референдум за независност, што босанските Срби го бојкотираа, но 63% од електоратот гласаше за независност. Сето тоа придонесе на 27 март босанските Срби да прогласат свои територии, за на 5 април војната и официјално да почне меѓу Владата на БиХ, што се бореше за независност, и босанските Срби кои се бореа за територии што би претставувале дел од голема Србија. Војната траеше повеќе од три години и доведе до 200.000 загинати,⁴⁹⁵ без ништо конкретно да биде преземено за да се спречи геноцидот. Беа потребни три години пред нешто да биде преземено од меѓународната заедница. Овој период на одложување повеќето го гледаа во фактот дека босанските муслимани, Хрватите и Србите беа подеднакво одговорни, подеднакво виновни во почнување на војната и еднакво одлучни за спроведување на својата етничка агенда.

Институциите одбрани за да обезбедат помош во Босна беа ОН, тello што користеше демагогија преку која беа осудувани ужасите, но немаше сопствени ресурси со кои би интервенирале во конфликтот, гледајќи ја својата улога како хуманитарна и без заземање страни. Во септември 1992 година, Советот за безбедност на ОН се согласи да испрати 6.000 војници како заштитни сили на ОН (UN Protection Force – UNPROFOR), со мандат да го надгледуваат движењето на трупите во Босна и да ги заштитат хуманитарните конвои, но без овластување за употреба на воена сила. ОН конзистентно го прецени својот престиж со претпоставка дека присуството на војниците ќе ги задржи Србите, кои едноставно ги игнорираа, а ОН увидоа дека немаат моќ да водат војна на зборови. Прашањето е зошто ОН не дејствуваа поенергично како одговор на агресијата на Србите? Прво, трупите на ОН беа многу послаби од српските трупи за да се спротивстават и нивниот мандат бараше само одржување на мирот меѓу завојуваните страни, отколку заземање страни. Второ, ОН се надеваа на успех во преговорите, со што станаа заложник на својата опсесија со мировните разговори.⁴⁹⁶

⁴⁹⁴ Партијата на муслиманите доби 86 места во парламентот, партијата на Босанските Срби доби 72 места, додека Босанските Хрвати добија 44 места.

⁴⁹⁵ Извештаите на Human Rights Watch покажаа дека српските сили употребија екстремна бруталност врз муслиманското население, што придонесе за масивен егзодус. Од 550.000 муслимани и Хрвати од северозападна Босна, помалку од 50.000 останаа до јуни 1994 година, а до 1996 година овој број достигна до 22.000. Human Rights Watch, “War Crimes in Bosnia and Herzegovina”, Vol. 6, No. 8, June 1994; Human Rights Watch, “Northwestern Bosnia”, Vol. 8, No. 1, February 1996.

⁴⁹⁶ Тука лежи немилосрдната иронија во работата на ОН во Босна: колку и да инсистираа ОН за мировна спогодба, војната продолжуваше.

Кон средината на 1994 година, САД и Европа почнаа да се обидуваат да ги одвојат босанските Срби од Белград. Тие му понудија на Белград економски мотиви, согласувајќи се да ги кренат санкциите против Југославија, ако тоа помогне да се натераат босанските Срби на склучување на мировна спогодба. Ако Белград одбие, САД ќе заземат страна и ќе испорачаат оружје за босанските муслимани. Белград, веќе изморен од војувањето и стравувајќи дека босанските Срби можат да предизвикаат војна со САД, сакаше склучување договор. Но, кога западните сили предложија мировен план што би им дал на босанските Срби само 49% од Босна, во време кога имаа 70% од целата република, босанските Срби се спротивставија. Со таквата постапка, Белград во август 1994 година наметна ембарго за босанските Срби, кои не ги спречи во јули 1995 година да го извршат најужасниот акт на геноцид и етничко чистење во Сребреница. Овој мал град – со само 8.000 жители пред војната – беше прогласен за безбедна област од ОН во 1993 година и како резултат, до 1995 година околу 40.000 лица таму беа стационарани под заштита на холандски баталјон од 400 мировници. Босанските Срби со 5.000 сили го нападнаа градот и мировниците, притоа заробувајќи 55 холандски војници. Иако НАТО беше подготвен да преземе воздушни напади против српските сили, Србите се заканија дека за возврат ќе ги убијат холандските заложници. Министерството за одбрана на Холандија стави вето на одлуката за употреба на воздушни напади и градот беше опкружен со српски сили.⁴⁹⁷

Сепак, на 30 и 31 август 1995 година, НАТО ја изведе дотогаш најголемата воена операција во својата историја. До средина на септември Србите, кои контролираа околу 70% од БиХ, имаа само половина. Под заканата од постојано бомбардирање, Србите се согласија на прекин на огнот на 5 октомври и на повикување на меѓународна мировна конференција за склучување спогодба за Босна.

Мировните преговори почнаа на 1 ноември 1995 година во близина на Дејтон (Охајо).⁴⁹⁸ Во интензивен тринеделен период, страните постигнаа договор надгледуван од претставниците на САД, Велика Британија, Франција, Русија и Германија.⁴⁹⁹ Најважниот аспект на планот беше дека БиХ останува единствена, обединета република, но со контрадикторност дека ќе има „двојна влада“. На босанските Срби им се дозволи создавање држава – Република Српска. Муслиманите и Хрватите се здружени во фе-

⁴⁹⁷ САД и Европа точно знаеја што се случи во Сребреница: тие имаа сателитски снимки што јасно покажуваа затвореници и масовни гробници. Сепак, улогата на холандските трупи остана контроверзна.

⁴⁹⁸ Пред да почнат преговорите, некои европски држави, посебно Франција, се обидоа да спречат мировните преговори да се водат во САД. Како и да е, Владата на САД инсистираше преговорите да се одржат во Дејтон. За возврат, се согласија страните официјално да го потпишат мировниот договор во Париз.

⁴⁹⁹ За преговорите во Дејтон види: Živorad Kovačević, *Međunarodno pregovaranje*, Beograd, Filip Višnjić, Diplomatska Akademija MSP SCG, 2004, str. 258-282.

деријацијата на Босна и Херцеговина. Но, двата ентитета коегзистираат во единствена држава: Република Босна и Херцеговина. Најважниот елемент на спогодбата е согласноста на САД и Европа за воспоставување на 60.000 тешко вооружени војници, под командата на НАТО, за нејзино применување. На 12 декември 1995 година, силите за имплементација (ИФОР) почнаа со функциите во Босна.

Мировниот договор е комплексен документ, составен од Генерална рамка и повеќе анекси со кои се регулираат повеќе прашања: Анекс 1-А: Воени аспекти на мировниот договор; Анекс 1-Б: Регионална стабилност; Анекс 2: Границата помеѓу ентитетите; Анекс 3: Избори; Анекс 4: Уставот на БиХ; Анекс 5: Арбитража; Анекс 6: Човекови права; Анекс 7: Бегалци и раселени лица; Анекс 8: Комисија за зачувување на националните споменици; Анекс 9: Јавните корпорации на БиХ; Анекс 10: Цивилните аспекти на мировното решение; Анекс 11: Меѓународни полициски сили. Генералната рамка со анексите беа парафирани на 21 ноември 1995 година.⁵⁰⁰

1.2.1 Case study: Улогата на Контакт-групата во Босна и Херцеговина

Контакт-групата е неформален форум што нуди можности за размена на информации и координирање на дипломатски стратегии на различно ниво. Во периодот кога е воспоставена ја сочинуваа: САД, Русија, Франција, Германија и Велика Британија. Целта е воспоставување на неформална, но силна, основа за политичко одлучување околу која би се обединиле меѓународните актери. За исполнување на оваа функција, Контакт-групата се состанува на три нивоа: на ниво на министри за надворешни работи, на ниво на политички раководители или на ниво на експертски работни групи. На сите нивоа, Европската комисија има статус на набљудувач. Вообичаено, состаноците на Контакт-групата се релативно спонтани (*ad hoc*) и поврзани за актуелно прашање.⁵⁰¹ Сите одлуки се базираат на консензус, со цел да се зачува единството и имплицитно правило е да не се преземаат акции и одлуки што можат да го загрозат ова единство.⁵⁰²

⁵⁰⁰ За Р. Хрватска, Фрањо Туцман, Р. БиХ, Алија Изетбеговиќ, СРЈ и Република Српска, Слободан Милошевиќ и Федерацијата БиХ, Крешимир Зубак. Види: Milenko Креќа, Milan Paunović, *Praktikum za Međunarodno pravo*, Beograd, Dosije, 2002, str. 468.

⁵⁰¹ Контакт-групата беше основана поради две главни причини. Прво, САД одбија да соработуваат со Дејвид Овен и преговарачот на ОН, Торвалд Столтенберг, во рамките на Меѓународната конференција за поранешна Југославија. Второ, некои европски дипломати беа убедени дека блиска соработка меѓу основните европски сили, САД и Руската Федерација ќе биде суштинска за изнаоѓање решение на конфликтот. Christoph Schwegmann, "The Contact Group and its Impact on the European Institutional Structure", *Occasional Papers No. 16*, Paris, EU Institute for Security Studies, June 2000, p. 2-5.

⁵⁰² Имајќи предвид дека Русија потенцираше дека нема да прифати воена акција без резолуција од Советот за безбедност, може да се заклучи дека одлуките усвое-

Мировниот план на Контакт-групата беше презентираан во Женева на 13 мај 1994 година и повикуваше на создавање конфедерација меѓу муслиманско-хрватската федерација и Република Српска. Во јули, на страните им беше презентирана конечната мапа и работните документи што ги потенцираат петте елемента за идниот Устав на БиХ: (1) заложби кон суверенитетот, територијалниот интегритет и политичката независност на БиХ; (2) постоење на два ентитета во единствена држава; (3) 51:49 формула за територијална поделба, отворена за идни измени на територијата врз база на согласност; (4) дозвола за босанските Срби да одржуваат „етничко чисти територии“; и (5) опција за одржување на блиски односи со мајчинските држави. Разликата од претходните мировни планови се состоеше во фактот дека Контакт-групата го презентираше планот на завојуваните страни на основа „земи или остави“, без оглед на претходните консултации.

Мировниот план претставуваше прв обид од државите членки на Контакт-групата да дејствуваат во усогласување, наметнувајќи мировен план на завојуваните страни. Моќностите што резултираа од новонастаната состојба станаа евидентни на 8 септември 1995 година, кога планот не успеа главно поради спротивставувањето на босанските Срби да отстапат голем дел од територијалните освојувања. Министрите за надворешни работи на Хрватска, БиХ и СР Југославија се сретнаа под покровителство на Контакт-групата. На состанокот, претседаван од специјалниот пратеник на ОН, Ричард Холбрук, и преговарачот на ЕУ, Карл Билд, страните потпишаа декларација во која се согласија на основните принципи за мировна спогодба. Овие принципи, што им беа претставени на европските сојузници, го зголемија единството на БиХ, модел на два ентитета на основа на 51:49, заложби за почитување на правата на човекот и прифаќање на слободни избори под меѓународно набљудување.⁵⁰³

Одлучувачки фактор на мировните преговори во Дејтон беше дека страните во конфликтот, како и државите во Контакт-групата, работеа под огромен притисок за постигнување успех. ОН се повлекоа од менаџирање со конфликтот и Контакт-групата требаше да пронајде свој, надвор од ОН, механизам за мировна имплементација.⁵⁰⁴ Во принцип, постоеја три начи-

ни од Контакт-групата треба да го следат меѓународното право и оти групата дејствува на легитимен начин според стандардите на ОН. Види: Rob de Wijk, „De Contactgroep: een Veiligheidsraad?“, *Internationale Spectator*, April 1998, p. 175.

⁵⁰³ „Основните принципи“ можат да се видат а: <http://www.ohr.int/docu/d950929a..>

⁵⁰⁴ Контакт-групата беше поделена во два кампа: трите европски држави, предводени од Волфганг Ишингер (Германија), Жак Блот (Франција) и Паулин Невил-Џонс (Велика Британија) беа номинално подредени на Карл Билд, кој сепак немаше некаков авторитет над нив. Преговарачот на Русија, Игор Иванов, беше сметан за еднаков партнер со Билд и Холбрук. Ваквата поставеност беше критикувана од Велика Британија и Франција, кои потенцираа дека Билд не може да зборува во име на нивните влади. Paulline Neville Jones, „Dayton, IFOR and Alliance Relations in Bosnia“, *Survival*, 38:4, 1996-97, p. 48.

на на преговарање: (1) САД преговараа со завојуваните страни; (2) државите на Контакт-групата преговараа меѓу себе околу некои параграфи од анексите на мировната спогодба; и (3) Русија и европските држави преговараа одвоено со завојуваните страни. Општокажано, САД ги нагласија територијалните аспекти на преговорите, додека европските држави беа концентрирани на политичките и уставните прашања. Според ваквите приоритети, надлежностите за имплементација беа поделени: САД се согласија за воените операции преку НАТО, додека европските држави беа заинтересирани за два аспекта на цивилна имплементација: цивилниот администратор за БиХ и неговата поврзаност со воената команда.⁵⁰⁵

1.3 *Конфликтот во Косово и процесот во Рамбује*

За време на 90-тите години, кога Хрватска и Босна преживуваа војна и реконструкција, Косово беше заборавено. Откако беше одземена автономноста во 1989 година, Владата на Југославија усвои неколку мерки за обезбедување на контролата на Србија над Косово, што предизвика Албанците од Косово да развијат подземна востаничка мрежа и еден вид на паралелна влада. Сè до 1995 година, ниту косовските Албанци, ниту Србите, не предвидуваа насилна конфронтација.⁵⁰⁶

Косовските Албанци организирани преку Ослободителната војска на Косово (ОВК) почнаа со мобилизација за директна конфронтација со Владата на Србија. Во 1996 година, ОВК почна да извршува напади над српската полиција и населението во Косово, што меѓународната заедница ги осуди за терористички, а, од друга страна, Србија ги оцени како можност за посилна воена акција. Состојбата постојано се радикализираше и до август 1998 година 200.000 косовски Албанци беа раселени.⁵⁰⁷

Меѓународната заедница повторно не зазема страна во конфликтот. Косово, покрај сè, беше дел од СРЈ, а ОВК вршеше напади врз полицијата и населението. Но, хуманитарната криза што српските акции ја создадоа – шема многу слична на Босна – доведе до осудување од САД и ЕУ. Со цел да се избегне заканата од бомбардирање од страна на НАТО, западните сили ги натераа водачите на Косово и СРЈ да се состанат во Рамбује, надвор од Париз, во февруари 1999 година.⁵⁰⁸ Целта беше да се изработи спогодба што ќе го заштити народот на Косово, во исто време задржувајќи ја про-

⁵⁰⁵ Инструкциите што европските влади во Контакт-групата ги добија од Советот на ЕУ, беа дека цивилниот администратор треба да биде европски.

⁵⁰⁶ Во 1991 година, косовскиот парламент прогласи независност на покраината, иако не можеше ништо да стори за обезбедување на својот суверенитет. Но, косовските Албанци почнаа да воспоставуваат рудиментирана подземна држава со политички институции, албански печат, здравствени установи и училишта.

⁵⁰⁷ Види: William I. Hitchcock, *The Struggle for Europe: The History...*, op. cit., p. 404.

⁵⁰⁸ Interim Agreement for Peace and Self-Government In Kosovo Rambouillet, France – February 23, 1999; Rambouillet Accords: Co-Chairmen's Conclusions, Contact Group Statement, Rambouillet, 23 February 1999.

винцијата во рамките на СРЈ. По тринеделни преговори, водачите на ОВК се согласија на план што ќе ги донесе мировните трупи на НАТО, ќе ги обврзе силите на СРЈ на повлекување, а Косово ќе остане автономна провинција во границите на СРЈ.⁵⁰⁹ Но, Србите одбија потпишување на спогодба што тие ја сметаа за понижување, со тоа ризикувајќи бомбардирање. На 24 март 1999 година, авионите на НАТО почнаа бомбардирање на воените цели низ СРЈ и траеја до 11 јуни 1999 година, по кои Србија беше принудена да пристапи на преговори.

Ако процесот во Дејтон беше успешен во поглед на неговиот резултат, Рамбује беше неуспешен. Целта на конференцијата во Рамбује (6-23 февруари 1999 година) беше да се запре кршењето на човековите права, да се врати автономијата на Косово и да се спречат западните влади од интервенирање на НАТО. За разлика од преговорите во Дејтон, каде што постоеше пат-позиција меѓу силите, за време на преговорите во Рамбује силите на СРЈ навлегоа во фаза на етничко чистење, откако Верификациската мисија на ОБСЕ за надгледување на повлекувањето на српските сили беше неуспешна.⁵¹⁰ Откако претседателот Милошевиќ не очекуваше НАТО да интервенира, тој не виде потреба за преговарање и не се појави во Рамбује. Албанската делегација, исто така, од своја страна немаше голема желба за некакви отстапки. Со оглед на нивната борбена слабост, тие беа повеќе заинтересирани за воена интервенција на НАТО, отколку за потпишување спогодба во која не се исполнети нивните барања.

Сепак, зошто Србија ја предизвика војната? Од една страна, Рамбује ќе доведеше до понижување на Србија и губење на Косово. Од друга страна, Милошевиќ чувствуваше дека шансите во војната со НАТО се особено добри. Прво, се веруваше дека НАТО немаше желба за долга војна. Србија се надеваше на Грција и Русија, кои јавно се спротивставуваа на употребата на сила. Се очекуваше кратка кампања што силите на СРЈ можат да ја издржат. Второ, Милошевиќ веруваше дека е во право за целата ситуација, според тврдењето дека Косово е територија на СРЈ, како причина за придобивање на јавното мислење. Трето, Милошевиќ веруваше дека може да ја искористи кампањата на НАТО за преземање програма за етничко чистење.⁵¹¹

⁵⁰⁹ За преговорите види: Živorad Kovačević, *Međunarodno pregovaranje...*, op. cit., str. 286-308.

⁵¹⁰ За Верификациската мисија на ОБСЕ во Косово види: <http://www.osce.org/kosovo/reports.html>.

⁵¹¹ До крајот на март 1999 година, 180.000 лица преминаа во Албанија, Црна Гора, Босна или Македонија. До 10 јуни кога НАТО кампањата заврши 863.000 лица од Косово ја напуштија провинцијата. Види: OSCE, *Kosovo/Kosova: As Seen, As Told*, Part 1, October 1998 - June 1999, pp. 100-101.

1.3.1 Case study: Улогата на Контакт-групата во Косово

Појавата на косовската криза предизвика натамошна вклученост на Контакт-групата во регионот. Случајот на Косово е различен од оној во Босна: од една страна, постоеше помалку хетерогеност што се однесува до дистрибуцијата на територија меѓу главните етнички групи, од друга страна, Косово беше автономна провинција на Србија, а не федерална република со меѓународно признато право на сецесија. Понатаму, целта на радикалните Албанци во Косово да се обединат со Албанците во Албанија и Македонија беше дополнителна закана за стабилноста на регионот.⁵¹²

До септември 1997 година, Контакт-групата (сега со Италија во своите редови) ја нагласи својата загриженост околу настаните во Косово и повика на мирен дијалог меѓу страните.⁵¹³ Ваквите апелирања останаа неефективни, а државите-членки на Контакт-групата не беа способни да доведат до помирување или спречување на ескалација на кризата. Како и во случајот со Босна, немањето желба да се реши конфликтот на мирен начин се намалуваше поради растот на насилство, со што надворешното посредство и кризното менаџирање беа уште потешки. Тактиката на Контакт-групата беше да се принудат страните во конфликтот на дипломатски дијалог, додека политичката цел беше враќање на автономијата и самоопределувањето на Косово, што беше преговарано меѓу владата на СРЈ и албанската страна.

Откако дипломатските напори се покажаа неуспешни до летото 1998 година, Контакт-групата одлучи да ги поддржи заканите со воздушните напади на НАТО за заштита на албанското цивилно население. Како и да е, кредибилитетот на ваквите закани немаше некој посебен резултат. Конфликтот беше внатрешен и Косово беше автономен регион, а не федерална република со право на сецесија и никоја од државите во Контакт-групата не беше за независна косовска држава. Затоа, воена интервенција во Косово би имплицирала повреда на суверенитетот на СРЈ, како и на резолуциите на Советот за безбедност на ОН.⁵¹⁴ Сепак, откако властите во Србија не дадоа одговор на заканите за употреба на воени средства, ниту на посредничките напори на Русија, САД почнаа да ја разгледуваат можноста за воздушни напади од страна на НАТО, дури и без одлука на Советот за безбедност. Оваа закана, што беше поддржана – иако со резерви – од сите членови на Контакт-групата, доведе до таканаречена „шатл диплома-

⁵¹² Види: Marc Weller, “The Rambouillet conference on Kosovo”, *International Affairs*, 75, 2/99, 1999, pp. 221-251.

⁵¹³ Statement on Kosovo of the Contact Group Foreign Ministers Meeting, New York, 24 September 1999.

⁵¹⁴ Русија особено беше против поддршка на резолуција на ОН, која ќе го повреди интегритетот на СРЈ, заложувајќи се за мирно решение. Заднината беше дека Русија се обиде да биде заштитник на интересите на Србија, со тоа зајакнувајќи ја својата позиција во Контакт-групата. Christoph Schwegmann, “The Contact Group and its Impact on the...”, op. cit., p. 12.

тија“ (*shuttle diplomacy*) на Ричард Холбрук во септември/октомври 1998 година.⁵¹⁵ Холбрук, кој преговараше за целата Контакт-група, постигна напредок во преговорите и на 15 октомври 1998 година согласноста беше формално прифатена од Контакт-групата, што се согласи на усвојување резолуција во Советот за безбедност за поддршка на спогодбата. Најважните елементи на спогодбата беа:

1. Целосна согласност со резолуцијата 1199 на Советот за безбедност.
2. Воспоставување на верификациска комисија на ОБСЕ со суштински овластувања, да го провери придржувањето на сите страни со Резолуцијата 1199 на Советот за безбедност и да известува во случај на напредок и/или непридржување до ОБСЕ, Советот за безбедност на ОН и други организации, одржување на блиски врски со СРЈ, српските и локалните косовски власти, политички партии, други национални и меѓународни организации, надгледување на изборите во Косово.
3. НАТО ќе обезбеди набљудување за верификување на придржувањето од сите страни со одредбите на резолуцијата 1199 на Советот за безбедност.
4. Договорот за постигнување спогодба со косовските Албанци да вклучи широка самоуправа, избори за парламентот на Косово што ќе бидат надгледувани од ОБСЕ и одредби за амнестија.

Откако Контакт-групата беше иницијатор за процесот на Рамбује, фер е да се праша дали придонесе за успех на процесот или околностите не дозволија успешен резултат од преговорите. Интересно е да се забележи дека преговорите и односите во Контакт-групата беа мошне затегнати и тешки. Откако Дејтон беше доминиран од САД, постоеше широк консензус меѓу европските држави во Контакт-групата дека преговорите за Косово треба да бидат водени од Европа и да се одвиваат во Европа. Како и да

⁵¹⁵ Шатл дипломатија или преговарање преку посредник е преговарање во кое практично нема директни контакти меѓу преговарачките страни, туку тие се одвиваат преку посредник. Види: Živorad Kovačević, *Međunarodno pregovaranje...*, op. cit., str. 257. За време на оваа фаза, се појави длабок судир меѓу Русија и другите членки на Контакт-групата околу воздушните напади на НАТО. На Контакт-групата итно и беше потребен кредибилитет за добивање спогодба од Милошевиќ, додека напад од НАТО, кој покажа волја и способност за користење на воена акција, не беше прифатлив за Русија, бидејќи тоа би значело натамошно зголемување на влијанието на САД во Европа и преседан направен од НАТО врз суверена држава. Од овие причини, Русија не беше во состојба да се согласи на Резолуција што би одела подалеку од претходните 1160 и 1199 резолуции на Советот за безбедност. Види: Security Council Resolution 1160/98; Security Council Resolution 1199/98. Меѓу другото, овие резолуции бараа сите страни веднаш да стават крај на насилството, но тие не вклучуваа и воена примена на ваквите барања. Тие само поддржуваа меѓународно надгледување за придржување кон резолуциите.

е, европското водство се покажа тешко за остварување поради натпреварот меѓу европските членки во Контакт-групата.⁵¹⁶

И покрај ваквите игри на моќ, сепак, постоеше значаен напредок. На 29 јануари, Контакт-групата излезе со став дека ситуацијата во Косово останува закана за мирот и безбедноста на регионот, со можност за хуманитарна катастрофа. Ваквиот акт беше охрабрен од Генералниот секретар на НАТО и ОН, Хавиер Солана и Кофи Анан. Министрите повикаа двете страни да престанат со насилствата и да почнат процес на преговарање што ќе доведе до политичка спогодба. За таа цел, Контакт-групата:

- сметаше дека предлозите на преговарачите содржат елементи за суштинска независност на Косово и ги задолжи преговарачите на пречистување на предлозите за да послужат како рамка за спогодба меѓу страните,
- се согласи на повикување на претставниците на СРЈ и косовските Албанци во Рамбује до 6 февруари да почнат преговори со вклученост на Контакт-групата,
- се согласи дека учесниците ќе ги завршат преговорите во рок од 7 дена. Преговарачите потоа треба да ги известат министрите на Контакт-групата кои ќе оценат дали постигнатиот напредок оправдува натамошен период помалку од 7 дена за завршување на преговорите со успешна спогодба.⁵¹⁷

Контакт-групата инсистираше страните да прифатат дека основата за фер спогодба мора да вклучи неколку принципи поставени од Контакт-групата, меѓу кои: крај на насилството; нема унилатерална промена на меѓувременниот статус, територијалниот интегритет на СРЈ и соседните држави; заштита на правата на сите национални заедници; меѓународна вклученост; и целосна соработка на страните за имплементација.⁵¹⁸ На последниот ден од разговорите во Рамбује, членките на Контакт-групата се согласија за „Меѓувремена спогодба за мир и самоуправување во Косово“, што воспоставува сеопфатни и детални правила за идна дистрибуција на власта

⁵¹⁶ Германија, која имаше шестмесечно претседавање со ЕУ, се обиде да игра водечка улога во дипломатскиот процес, но брзо беше надмудрена од Франција и Велика Британија. Овие две влади се состанаа уште пред министерскиот состанок на Контакт-групата на 29 јануари 1999 година и се согласија одржување на конференција во Рамбује.

⁵¹⁷ Contact Group meeting, Chairman's Conclusions, London, 29 January 1999.

⁵¹⁸ Кога немаше на повидок позначителен напредок, делегацијата на САД почна билатерални разговори со владата на СРЈ, без претходно известување на преговарачите од другите членки на Контакт-групата. Не беше известена Германија и нејзиниот преговарач Волфганг Петрич, Русија и нејзиниот преговарач Борис Мајорски, Франција и Хуберт Ведрин, Велика Британија и Робин Кук. Види: Marc Weller, "The Rambouillet conference ...", *ibid*.

меѓу косовските Албанци и Србите, демократија и мерки за градење доверба.⁵¹⁹

Како и да е, спогодбата од Рамбује не се потпиша и Контакт-групата требаше да се согласи на дополнителна конференција за да се покријат сите аспекти за имплементација. Исто така, за време на разговорите, делегацијата на СРЈ не покажа конструктивност во преговорите и наместо дискусија за суштински прашања сугерирани од Контакт-групата, презентираше спротивен нацрт со цел повторно отворање дискусија за политичка спогодба, вклучително и непреговарачки принципи.⁵²⁰ Под овие околности немаше потреба од натамошни преговори и 18 март се прогласи како датум за потпишување на нацрт-спогодбата. На 22 март, преговарачки тим под водство на Холбрук направи последен обид СРЈ да се натера на потпишување на мировната спогодба од Рамбује. Сепак, поради отсуство на напредок, официјалните лица на НАТО излегоа со став дека раководството на СРЈ нема намера во промена на ставот и поради тоа е дозволено преземање на воени операции. По почетокот на воената операција, Контакт-групата немаше официјални состаноци.

1.4 Контакт-групата и Заедничката надворешна и безбедносна политика

Наведените студии на случаи покажуваат дека соработката во Контакт-групата помогна во наоѓање на заеднички пристап во кризното менаџирање на меѓународната заедница на еден прагматичен начин. Особено, декларираната цел на државите-членки за зачувување на единство на Контакт-групата беше постигната за време на поголемиот дел од нејзиното постоење. Иако е тешко да се оцени дали единството на Контакт-групата беше одлучно за време на преговорите во Дејтон или Рамбује, силното вклучување на САД и употребата на воен притисок од меѓународната заедница беа многу повеќе од корист. Во најмала рака, Контакт-групата го обезбеди форумот за преговарање, во кој главните меѓународни актери можеа да се согласат за мерките преземени од меѓународната заедница.

Од европска перспектива, резултатите постигнати од европските членки во Контакт-групата и САД се совпаднаа со интересите на останатите европски сојузници. Барањата формулирани од Европскиот совет и Северноатлантскиот совет на НАТО беа поддржани од западните држави на Контакт-групата. Процесот во Рамбује докажа дека европските држави и ЕУ го зголемија нивниот дел во управувањето со кризите, па дури и дека се подготвени да преземат поголема одговорност.⁵²¹

⁵¹⁹ Текстот на спогодбата може да се најде на: <http://bicc.uni-bonn.de/coop/fiv/suedost/rambouillet.html>.

⁵²⁰ Marc Weller, *The Rambouillet conference...*, op. cit., p. 235.

⁵²¹ Европскиот дел во операцијата на НАТО во Косово и процесот на мировна имплементација се конзистентни со ваквиот развој. Заедничките, иако често национално инспирирани, напори од Велика Британија, Франција и, во помала мера,

И покрај општата состојба на рамнотежа извлечена од учеството на Контакт-групата од гледна точка на европските држави, постојат некои двоумења околу поврзаноста на Контакт-групата со ЗНБП како што е усогласено со Договорот од Мастрихт. Овој проблем навлегува во процедурите на Контакт-групата што можат да ги надвладаат принципите усогласени со европските договори и да предизвика тензии меѓу европските сојузници. Контакт-групата често се смета како конкурент на ЗНБП и помалите европски држави со своите регионални интереси се пожалија за нивното исклучување кога Контакт-групата беше основана, со образложение дека е во контрадикторност со Договорот за ЕУ.⁵²²

Основниот конфликт што се појавува во овој контекст е дека Контакт-групата се јавува како форум на големите сили и дека пристапот беше одбиен за понатамошни апликанти. Државите на Контакт-групата беа свесни за овој проблем, а тоа станува очигледно од напорите да се легитимира составот на Контакт-групата кога се основа во 1994 година. Преговарачот на ЕУ, лордот Овен, предложи претседателството на ЕУ да назначи тројца експерти од Меѓународната конференција за поранешна Југославија кои ќе ги претставуваат ЕУ, ОН и конференцијата и ќе им се приклучат на Русија и САД. Фактот дека тројцата експерти беа од Франција, Велика Британија и Германија беше критикуван од другите европски држави и Европската комисија што аргументираа дека Контакт-група е спротивна на напорите за воспоставување на ЕУ како кохерентна политичка сила во надворешната и безбедносната политика и се сомневаа дека нивните интереси не се доволно разгледувани во Контакт-групата.⁵²³

Втор аспект е дека опсегот, нивото и трајноста на одговорноста на Контакт-групата не се доволно јасни. Контакт-групата се декларираше одговорна за БиХ, додека во поглед на Косово се декларираше повеќе или помалку одговорна. Дали Контакт-групата стапува на сцена или не, зависи од заедничките интереси на нејзините членки. Како и да е, не останува само опсегот на одговорноста нејасен, туку, исто така, и нивото. Широкоприфатено е дека Контакт-групата треба да исполни координирана функција во управувањето со кризи и се смета за корисно преговарачко тело за воспоставување на заеднички позиции меѓу членките. Помалку прифатливо е дека Контакт-групата прави претходни одлуки по прашања што не се доволно во нејзината надлежност. На пример, во март 1998 година, Контакт-групата одлучи преземање на следниве мерки:

Германија да играат водечка улога во управувањето со кризите, се во коренот на пошироко европско вклучување.

⁵²² James Gow, *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War*, London, Hurst, 1997, p. 267.

⁵²³ Холандија, на пример, стравуваше дека Контакт-групата во 1995 година ќе преземе одлуки околу воздушните напади на НАТО додека сè уште холандските сини шлемови беа на терен во Босна. Види: Rob de Wijk, "De Contactgroep: een Veiligheidsraad...", op. cit.

- Разгледување на можноста на Советот за безбедност на ОН за сеопфатно ембарго на оружје против СРЈ, вклучително и Косово;
- Одбивање на доставување опрема во СРЈ што подоцна може да биде употребена за репресивни акции од безбедносните сили на СРЈ во Косово;
- Неиздавање визи за повисоките претставници на СРЈ и Србија, одговорни за репресивни акции од безбедносните сили на СРЈ во Косово;
- Одложување на владините финансиски извозни кредити за поддршка на трговијата, инвестициите и владини финансирања за приватизации во Србија.

Во поглед на Европската комисија, ваквите предлози, иако правно необврзувачки, ја надминаа надлежноста на европските држави-членки во Контакт-групата и делумно потпаднаа во надлежностите на Унијата, бидејќи потпаѓаат под економски прашања. Како и да е, недостатокот од ентузијазам на помалите европски држави и бирократијата на ЕУ за следење на диктатите на Франција, Велика Британија, Германија и Италија илустрира дека употребата на политичка сила е различно вреднувана од финансиската сила, особено кога националните безбедносни интереси се во игра. Овој недостаток на легитимитет може да биде прифатен од повеќето европски држави кога е потребно присуство на Контакт-групата со своите функции; кога Контакт-групата работи ефикасно за исполнување на тие функции; и ако европските држави во Контакт-групата служат на европските, наместо на националните интереси.

Откако Контакт-групата е воспоставена за да ги оствари интересите на нејзините членки, што не се состанува на еднострано барање само на европските држави, сè потешко е дефинирањето на европските интереси, а со тоа и надминувањето на недостатокот од легитимитет. Прашањата што треба да си ги постават европските членки во Контакт-групата, во име на ЕУ, се: Дали постои друга институција што може да ги извршува функциите на Контакт-групата? Дали управувањето со кризите во Босна и/или Косово ќе беше поефикасно без учество на Контакт-групата? Одговорот на овие прашања зависи од посебните национални интереси, но фактот дека европските држави досега се жалеа поради нивното неучество во Контакт-групата како членки во поглед на донесувањето заклучоци, сепак повеќето држави-членки на ЕУ на овие прашања би одговориле негативно. Друг потенцијален конфликт произлегува и од барањата за транспарентност на одлуките и преговорите на Контакт-групата.⁵²⁴

Ако се има предвид дека за бројни прашања што се дискутирани во Контакт-групата не постојат заеднички позиции *vis-a-vis* ЕУ, државите-членки на Контакт-групата, особено европските, се обврзани да ги информираат другите држави-членки на ЕУ и тоа на два начина: (1) претставни-

⁵²⁴ Christoph Schwegmann, "The Contact Group and its Impact on the...", op. cit., p. 21.

кот на претседателството на ЕУ ги информира другите европски држави; и (2) европските држави во Контакт-групата ги информираат своите европски партнери во Советот за општи работи. Комисијата може да служи како извор за информирање на активностите на Контакт-групата, сите држави-членки на ЕУ треба да бидат информирани за активностите на Контакт-групата. Посериозен проблем за државите-членки на ЕУ, што не се членки во Контакт-групата, е дека тие се исклучени од составување иницијативи за потребите на Контакт-групата, сè додека не се во можност да ги дефинираат заедничките позиции, што ќе бидат обврзувачки за европските држави во Контакт-групата.

Контакт-групата и ЗНБП не се совпаѓаат целосно заедно. ЗНБП беше воспоставена бидејќи европските држави ја видоа потребата за заеднички пристап на надворешната и безбедносната политика. Контакт-групата беше воспоставена бидејќи некои европски држави согледаа дека недостатокот од соодветни средства на ЗНБП за соочување со кризата во Босна не им служи на нивните интереси. Заради тоа, Контакт-групата не им служи само на интересите на своите членки, туку под соодветни околности има значаен придонес во управувањето со кризи. Контакт-групата служи и на интересите на Европа. Понатаму, државите членки на ЕУ се активно вклучени во градењето мир и реконструкцијата во БиХ и Косово. Ова обезбедува можност за проширување на важноста на ЕУ во надворешната и безбедносната област, ако европските институции ја користат економската моќ на ЕУ како политичка. Од европска гледна точка, активностите на Контакт-групата се добредојдени, сè додека надворешните држави можат да бидат постојано информирани. Со Договорите од Мастрихт и Амстердам, Европските држави поседуваат контрола за одржување на европските држави во Контакт-групата во европската рамка.

2. Неуспех и погрешни одлуки во справување со конфликтите во поранешна Југославија

Повеќето аналитичари ја критикуваа ЕУ за вклучување во неефективна дипломатија со цел запирање на најголемото крвопролевање на европскиот континент по Втората светска војна. Неуспехот на ЕУ на Балканот фреквентно стана темел за поголемо обвинение на ЗНБП, дури и на европската интеграција.

Со првата воена конфронтација во Словенија во 1991 година, Европската унија, загрижена да ја стави, уште од создавањето, својата заедничка надворешна политика во пракса, ја испрати својата „Тројка“ да преговара за прекин на огнот, демонстрирајќи дека Балканот е одговорност на Европа. Беше невозможно да се одржи мир што не постои или што е наметнат без да се биде вклучен во конфликтот, што доведе до парализа на меѓународните институции што се ограничија во следење на конфликтот без негово решавање. Ограничувањата на меѓународното право во случаи

на граѓанска војна, несоодветноста на традиционалните инструменти за одржување мир и почетокот на вистинското насилство во Европа, придонесоа за европската неспособност да ја оцени скалата на конфликтот.

Во оваа рана фаза, воените способности на ЕУ не беа проблем: европските држави можеа да дејствуваат за запирање на насилството. Накратко, поделбите беа политички. Германија, од историски причини, имаше потреба за признавање на независноста на Хрватска и Словенија, но во исто време, постоеше недостаток во капацитет да се гарантира суверенитетот на овие нови држави. Франција одби да ги признае изменетите граници предизвикани со сила, додека Велика Британија беше против интервенција во конфликт каде што не постои очигледен стратешки интерес. Единствениот заеднички став беше управување со хуманитарниот аспект на конфликтот. Присуството на европските сили под мандатот на ОН имаше значајно позитивно хуманитарно влијание, но воената интервенција стануваше сè потешка, правејќи ги европските држави неспособни да стават крај на конфликтот. Франција и Велика Британија обезбедија поделба на труците за чување на хуманитарните конвои на ОН, но ЕУ, исто така, презеде неколку погрешни одлуки за време на 4-годишната војна во поранешна Југославија. Ако се гледа наназад, три одлуки се покажаа особено погрешни, повредувајќи го имиџот и кредибилитетот на ЕУ.

Првата се покажа уште на почетокот од конфликтот во јуни 1991 година, кога министерот за надворешни работи на Луксембург, Жак Пос, го поздравил посредувањето на ЕУ за прекин на огнот, согласно новите акредитиви на Унијата како дипломатска сила.⁵²⁵ Покрај сè, Европа можеше да се соочи со отфрлање на комунизмот и обединувањето на Германија без користење насилство, со што со сигурност можеше да го употреби својот цивилизиран дискурс во Босна. Но, постоеше еден проблем. Европските држави одбиваа да ја видат војната во Босна како акт на агресија и геноцид од еден народ против друг. Наместо тоа, конфликтот го сметаа како дел од долгорочен етнички натпревар што се одвиваше веќе неколку векови и чии вистински почетоци лежат во минатото на Балканот. Откако сите страни беа сметани за еднакво виновни, аргументот водеше кон тоа конфликтот да биде посредуван со компромиси околу територијалните прашања. Заради тоа, европските држави го вложија својот напор да не ја казнат агресијата на Србите, туку да воспостават прекин на огнот и доделување на хуманитарна помош на раселените бегалци. ЕУ можеше само да понуди спогодби за економска соработка или да ги задржи војниците, кои покажаа дека повеќе се грижат за територијалните експанзии. Унијата не беше подготвена или способна да спроведе мир на Балканот. Ниту една друга изјава

⁵²⁵ Зборувајќи со репортерите, Пос тврдеше: „Ова е моментот на Европа, а не на САД“. Види: Philip H. Gordon, “Europe’s Uncommon Foreign Policy”, *International Security*, Vol. 22, no. 3, Winter 1997/98, pp. 74-100.

во историјата на ЕПС/ЗНБП не доведе до проширување на дупката во способностите на ЕУ за справување со кризата.⁵²⁶

Втората одлука, преземена на 16 декември 1991 година од министрите за надворешни работи на ЕУ, беше анализирана поекстензивно отколку кои било други преземени под ЗНБП. По долга и жестока расправа, министрите за надворешни работи на ЕУ се согласија со министерот за надворешни работи на Германија, Ханс Дитрих Геншер, за признавање на независноста на поранешните југословенски републики што исполнуваат одредени услови што се однесуваат на правата на човекот, демократски заложби итн.⁵²⁷ Следствено, Германија унилатерално изјави дека ги признава Хрватска и Словенија, без оглед на истражувањата на ЕУ во однос на погодноста и исполнувањето на условите за признавање на републиките.

Трето, и конечно, на 26 април 1993 година Германија и Франција се согласија да учествуваат во иницијатива, поддржана од Велика Британија, Русија и САД, за создавање на Контакт-група составена од високи официјални лица и само од овие пет држави. Слабата брзина на размислувања на ЗНБП, диспаратот во моќта помеѓу големите и малите држави-членки доведоа до тоа ЕУ да престане да дејствува како единствен ентитет на политиката кон БиХ. Перцепцијата дека ЗНБП не успеа во својот најважен тест стана речиси универзална и европските членки во Контакт-групата го делеа дипломатскиот неуспех на ЕУ во речиси еднаква мера. Поддршката од САД стана потребен услов за имплементирање на политика на интервенција и соочување со хуманитарната криза. Каде што европските држави се обидуваа да разработат формула за мир што може да биде имплементирана, реториката на Вашингтон ја охрабри надежта на Босанците за воена интервенција што САД беа одлучни да ја избегнат, а Европа одби-ваше сè додека нејзините сили ризикуваа да станат заложници.

3. Научени лекции

Лекциите од трагедиите во Босна и Косово се сурови за меѓународната заедница како целина, но особено за Европа. **Првата лекција** се однесуваше на етиката: соочена со враќањето на варварството на европскиот континент, неуспехот на ЕУ и ЗНБП што беше присутен, но остана пасивен, претставуваше сериозен удар за суштината на европскиот проект, заснован на демократските вредности. Како што европските држави не успеаја да произлезат со заедничка стратегија, овозможи да се загрози кредибилитетот на заедничката европска иницијатива, додека пораката од надворешниот свет стана помалку значајна, особено во државите од Источна Европа. Првиот императив за секоја преземена европска одбрана е избегну-

⁵²⁶ Christopher Hill, *Closing the Capabilities-Expectations Gap?*, во John Peterson, Helene Sjursen (eds.), *A Foreign Policy for Europe*, London, Routledge, 1998, pp. 18-38.

⁵²⁷ Види: Declaration on the Guidelines on the recognition of New States..., *ibid*.

вање на уште еден сличен масакр во Европа. Ако Унијата е подготвена уште еднаш да толерира воени криминали, нејзините темели ќе претрпат огромни последици.

Втората лекција се однесуваше на активната употреба на сила и тука треба да истакнеме два фактора. Првиот од нив е несоодветноста на одбранбените институции основани на територијален одбранбен систем. Со оглед на институционалните хендикепи или историското наследство што ја намалуваат можноста за маневар на одредени држави-членки, можностите да се биде способен за создавање на вооружени единици беше во контраст со фактот дека силите во Европа се поврзани со специфични области. Дефинирањето на Петербуршките задачи од ЗЕУ беше првиот израз на новата стратешка средина, но реорганизирањето на воените сили, почнато во јуни 1992 година со цел создавање сили и управување со кризи, беше бавен процес. Вториот фактор беше специфичен – потребата да се има средства за спроведување и одржување на мировни задачи – и, исто така, општ – потребите за обезбедување и развој на стратешка култура и организација што може да предвиди настани. Без веродостојна закана за употреба на сила не може да има ефективна колективна безбедност.

Третата лекција е делумно парадоксална. Повторната појава на војната во Европа ја демонстрираше празнината меѓу реалноста на ефективната сила на неколку големи европски држави и рамката за одлучување на ЕЗ. Безбедносните ризици како резултат од дезинтеграцијата на Југославија не беа стратешки. Додека европската безбедност за време на Студената војна беше прашање на потреба, сега е прашање на доброволен избор. Ако се има тоа предвид, таквата реалност стана потребен услов за секоја заедничка европска одбранбена политика и, во исто време, ги постави своите ограничувања. Уште повеќе, крајната одлука за употреба на вооружени сили и прифаќање на ризикот се во основа национален прерогатив. Во време на криза, меѓународните институции имаат мало значење, а моќта на суверенитетот големо. Оваа повторна важност на националниот суверенитет ги означува ограничувањата на меѓународните измени ратификувани во Мастрихт. Во исто време, ниту една држава-членка не може да се надева сама да се соочи со ваков вид конфликт што бараше колективен одговор. Заради тоа, напорите требаше да бидат насочени кон надворешнополитичка соработка, имајќи ги предвид и националните прерогативи.

Четвртата лекција се однесуваше на трансатлантското партнерство. Конфликтите во Босна и Косово само ја подвлекоа важноста, но и кршливоста, на партнерството. Без вклученоста на САД и без интервенцијата на НАТО, Србија никогаш немаше да ја потпише Дејтонската спогодба. Исто така, доцното вклучување на САД во конфликтот беше одраз на посебните стратешки императиви и политички несигурности. Трансатлантското несогласување доведе до ослабување на НАТО. Поделбата на трудот во воените интервенции, каде што европските копнени сили прифатија поголем дел од ризиците, а авионите на САД оперираа од безбедна висина,

не беше во корист за европските држави-членки на ЕУ. Оваа нерамнотежа на ризиците и стратешките несогласувања навестуваа реформи во Атлантската алијанса што ја земаа предвид оваа европска специфичност и идентитет.⁵²⁸

Последната лекција се однесуваше на исплатливоста на агресијата: Дејтон ефективно го призна делењето на Босна и ги заштити тврдењата на Србите за автономија. Во меѓувреме, босанските муслимани – единствената заедница посветена на зачувување на мултиетничкиот идентитет на Босна – ја научи лекцијата дека Запад зборуваше гласно, но имаше мало значење. Единствено беше важна силата.

Кризите во БиХ и Косово демонстрираа дека вредностите на Европа треба да бидат одбранети и активно промовирани. Трагедијата од Балканот беше пресудна за промена на јавното мислење ширум Европа во прилог на покоординиран пристап меѓу европските држави. Кажано поинаку, конфликтите на Балканот ја принудија Европа за повторно изнаоѓање на „потребата за геополитика“. Оваа криза беше клучна во зближувањето на европските влади. Почетните несогласувања и влошувањето на конфликтот ја демонстрираше неефективноста на националните алтернативи. Франција, Велика Британија и Германија не можеа самостојно и успешно да се соочат со кризата. Колективното дејствување, заедно со Русија и САД, стана услов за успех.

Од друга страна, конфликтот во Косово ги потврди воените маани на Европа и двосмисленоста во меѓународните ставови на САД. Напорот за подобрување на европските воени способности стана суштински доколку сакаше да се избегне стратешкото удвојување на Европа која технолошки заостануваше; иако тоа би ги зголемило стравувањата на политичко удвојување на поавтономна Европа. Со други зборови, војувањето заедно со САД стана тешка задача и беше потребно одржување на хармонијата во НАТО. Во Косово, единственоста на Алијансата беше предуслов за успех. Заради тоа, европската автономија не значеше еманципација, туку подобрување на европските средства за дејствување во рамки на Алијансата. Ова беше главната основа за иницијативата на Тони Блер и Жак Ширак за иницирање на проектот за создавање на Европска безбедносна и одбранбена политика, иницирано на Самитот во Св. Мало (Франција) во декември 1998 година.

⁵²⁸ Robert E. Hunter, *ESDP: NATO's Companion* - ..., op. cit., pp. 45-51.

II. ПОСТКОНФЛИКТНА УЛОГА НА ЕВРОПСКАТА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА НА БАЛКАНОТ – СТУДИЈА НА СЛУЧАИ

1. Присуството на Европската безбедносна и одбранбена политика

И покрај несоодветното претставување на политиките на ЕУ на Балканот за време на 90-тите години, постои согласност дека политиките кон регионот претставуваат „тест за нашите заложби кон регионот, кон поширока Европа и кон созреана Заедничка надворешна и безбедносна политика“.⁵²⁹ Понатаму, Балканот е споменат и во Европската безбедносна стратегија. Благодарение на бројот и густината на мисиите на Балканот, исто така, се смета за терен за тестирање за новите способности на ЕБОП.

До денес се преземени шест мисии на ЕБОП во Македонија, БиХ и Косово, од кои три мисии (една воена и две цивилни) се завршени, сите на територијата на Македонија. Три мисии се преземени во Македонија. Операцијата „Конкордија“ (што ја презема мисијата на НАТО) како прва воена мисија на ЕБОП, наследена од „Проксима“, полициската мисија на ЕУ, што водеше кон поставување на Советодавен полициски тим на ЕУ чиј мандат заврши во јуни 2006 година. Од друга страна, БиХ на својата територија има две постоечки мисии. Полициската мисија на ЕУ почната во 2003 година беше надолполнета со воена мисија, ЕУФОР „Алтеа“, кон крајот на 2004 година. Двете мисии ги преземаа претходните што беа поставени на теренот: Операцијата „Алтеа“ стапи на местото на силите за стабилизација на НАТО, додека Полициската мисија стапи на местото на Меѓународните полициски единици на ОН. На крајот, во Косово, ЕУ е застапена преку мисијата за владеење на правото – ЕУЛЕКС – што работи заедно со Привремената административна мисија на ОН, УНМИК.

2. Босна и Херцеговина

2.1 Операција „Алтеа“ (воена мисија)

Можноста за преземање на командата на операциите за стабилизација (СФОР) во БиХ од страна на ЕУ за првпат беше предложена на Самитот на ЕУ во Копенхаген во декември 2002 година. Додека Велика Британија и Франција силно го поддржуваа чекорот, САД изразија грижи околу способноста на ЕУ за успешно преземање на операцијата во Босна.⁵³⁰ Следејќи ги долгите преговори, министрите за надворешни работи на НАТО

⁵²⁹ Види: Javier Solana, “The Development of the CFSP and the Role of the High Representative”, Dublin, *Institute of European Affairs*, 30 March 2000.

⁵³⁰ Грижите се движеа во насока дека е можеби рано за вклучување на ЕУ, како и потребата за воена мисија во Босна од страна на ЕУ.

во декември 2003 година објавија дека ќе ги разгледаат можностите за големината и структурата на СФОР силите, вклучително и можно укинување на операцијата до крајот на 2004 година и транзиција до нова мисија под водство на ЕУ во рамките на Берлин-плус спогодбата. Европскиот совет на 12 и 13 декември 2003 година ја одобри ваквата рамка на консултации.⁵³¹

Одлуката за формално завршување на СФОР-операцијата на НАТО, со можност за преземање мисија на ЕУ под мандатот на ОН кон крајот на 2004 година, беше преземена на Самитот на НАТО во Истанбул во јуни 2004 година.⁵³² Следејќи ја одлуката за завршување на мисијата на СФОР, Советот за безбедност на ОН ја усвои резолуцијата 1551 на 9 јули 2004 година,⁵³³ потенцирајќи ја намерата за разгледување на условите за натамошно одобрување на операција на ЕУ и во ноември 2004 година го одобри поставувањето сили под водство на ЕУ, како наследник на СФОР, за почетен период од 12 месеци.⁵³⁴ На состанокот на Советот на 12 јули 2004 година, министрите за надворешни работи на ЕУ усвоија заедничка акција формално почнувајќи ја својата воена операција во БиХ (операција „Алтеа“).⁵³⁵ Во суштина, заедничката акција ги содржи следниве одредби:

- Операцијата ќе биде спроведена според Берлин-плус спогодбата, овозможувајќи користење на средствата и способностите од страна на НАТО. Практично, „Алтеа“ ја има својата команда во Врховната команда на НАТО за Европа. Консултациите со НАТО се извршуваат согласно модалитетите за извлекување врз основа на Берлин-плус спогодбата, додека оперативниот командант известува за извршувањето на операцијата само на телата на ЕУ.
- ПБК ја има политичката контрола над стратешките насоки на операцијата, вклучително и овластувањата за надополнување на документите за планирање, како оперативниот план, синцирот на команда, правилата за вклучување и одлуките за назначување на оперативниот командант и командантот на силите. Одлуките во однос

⁵³¹ Brussels European Council, Presidency Conclusions, 12-13 December 2003, paragraph 89.

⁵³² NATO Heads of State and Government, Istanbul Summit Communiqué, 28 June 2004: „Како што безбедносната ситуација во Босна и Херцеговина позитивно се подобрува, одлучивме да ја завршиме СФОР операција до крајот на оваа година... Ја поздравуваме подготвеноста на Европската унија за поставување на нова и посебна мисија во државата ... заснована на Берлин-плус аранжманите“.

⁵³³ Види: Gerrard Quille, “ESDP takes over from NATO: Operation ALTHEA, coherent, effective and democratically accountable?”, *European Security Review No. 24* October 2004, pp. 3-5; Security Council Resolution 1551, 9 July 2004. Оригиналниот мандат на СФОР беше поставен во Резолуцијата 1088 на Советот за безбедност од 1996 година. Security Council Resolution 1088, 12 December 1996.

⁵³⁴ Security Council Resolution 1575, 22 November 2004.

⁵³⁵ Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004 on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina, OJ L 252/10, 28 July 2004.

на целите и прекилот на операцијата, како и да е, ќе останат во Советот со помош на Високиот претставник за ЗНБП;

- Воениот комитет на ЕУ го надгледува извршувањето на операцијата и редовно добива извештаи од оперативниот командант и/или од командантот на силите.
- Заменик-командантот на силите на НАТО за Европа ќе биде оперативен командант на ЕУ и оперативната команда на ЕУ ќе биде во командата на НАТО;
- Според Берлин-плус сојузниците на НАТО кои не се членки на ЕУ имаат право на учество во мисијата доколку имаат желба. Според заедничката акција, трети страни, исто така, можат да бидат повикани да учествуваат во операцијата.
- Заедничките трошоци на операцијата во БиХ во 2005 година беа проценети на 71,7 милиони евра, врз основа на БДП на државите-учеснички, додека персоналните и другите трошоци се покриваат според принципот „трошоците лежат таму каде што паѓаат“.

Операцијата „Алтеа“ продолжи да работи со СФОР-силите на НАТО, придонесувајќи кон безбедна и сигурна средина преку две, меѓусебно поврзани задачи: со обезбедување улога на одвраќање со цел да се обезбеди усогласеност и одговорност со одредбите од Дејтонската спогодба; и со поддршка на работата на Специјалниот претставник на ЕУ. Политичкиот мандат на операцијата е потпомогнат со сеопфатната стратегија на БиХ, нагласена од Советот за надворешни односи на 14 јуни 2004 година и усвоена од Европскиот совет 17-18 јуни 2004 година.⁵³⁶ Во согласност со стратегијата за БиХ и за постигнување на поголема кохерентност, заедничката акција стипулира дека операцијата е дел од координирано присуство на ЕУ во БиХ што се постигнува со овластувањето на Специјалниот претставник со задача за промовирање на целосна политичка координација.⁵³⁷ Полициската мисија во БиХ, воспоставена на 1 јануари 2003 година, опстојуваше напоредно со воената операција на ЕУ. Во поширок контекст, ЕУ објави дека воената операција во БиХ треба да го постигне следново:

- долгорочна цел: стабилна, одржлива, мирна и мултиетничка БиХ што соработува со своите соседи за интеграција во ЕУ,
- среднорочни цели: поддршка за напредокот на БиХ кон европската интеграција, со придонес кон сигурна и безбедна средина со цел потпишување Спогодба за стабилизација и асоцијација; ова го дополнува планот за имплементација на мисијата на Специјалниот претставник и крајот на извршната улога на ЕУ во мировната имплементација, вклучително и трансфер до властите на БиХ,

⁵³⁶ Види: Council of the European Union, 10099/04, Brussels, 15 June 2004.

⁵³⁷ Council Joint Action 2004/569/CFSP of 12 July 2004 on the mandate of the EU Special Representative in Bosnia and Herzegovina and repealing Council Joint Action 2002/211/CFSP, OJ. 252/7, Brussels, 28 July 2004.

- краткорочни цели: обезбедување на едноставна транзиција од СФОР-силите до силите на ЕУ (ЕУФОР) со цел да се помогне во имплементација на Дејтонската спогодба, што е нагласено во планот за имплементација, и зајакнување на локалниот капацитет преку поддршка на властите на БиХ во имплементирање на условите од Процесот на стабилизација и асоцијација и да се осигура дека процесот и имплементација на планот меѓусебно ќе се зајакнуваат.

Во согласност со својата примарна мисија за безбедна и сигурна средина, „Алтеа има задача да обезбеди помош за борба против организираниот криминал и да понуди градење капацитет за локалните власти во спроведување на правото.⁵³⁸ Концептот на операциите за „Алтеа“ беше одобрен од министрите за надворешни работи на ЕУ на 13 септември 2004 година⁵³⁹ и на состано-кот на 11 октомври 2004 година Советот усогласи дека трансферот на ов-ластувањата од НАТО до ЕУ ќе се случи на 2 декември 2004 година.⁵⁴⁰ Разгледување на мисијата беше извршено во мај 2005 година, со заклучок дека ЕУ треба да ја одржи својата сила, големина, должности и мандат за блиска иднина. Во ноември 2005 година беше усвоена Резолуција на Советот за безбедност на ОН што го прошири мандатот на мисијата на ЕУФОР за дополнителни 12 месеци.⁵⁴¹

Понатаму, ЕУФОР е директно вклучена во реформата на одбраната заедно со УНДП, мисијата на ОБСЕ и вооружените сили на БиХ, особено во програмата на уништување на оружјето и помогна за воспоставување секција во Министерството за одбрана за координирање на деминирањето и заедничките операции како дел од процесот на реформи во одбраната и промовирање на безбедно враќање на бегалците и внатрешно раселените лица.⁵⁴² Преку соработката со меѓународните организации, цивилното население, владините тела и невладините организации, активностите на ЕУФОР придонесуваат за голем број проекти во инфраструктурната, хуманитарната, економската и административната област.⁵⁴³

⁵³⁸ Овие задачи се во линија со ЕБС, што декларира дека „воспоставувањето на доброто владеење на Балканот, зајакнувањето на демократијата и овозможување на властите да се соочат со организираниот криминал е едно од најефективните начини за соочување со организираниот криминал во рамките на ЕУ“.

⁵³⁹ General Affairs and External Relations, 2603rd Council meeting, Press Release, Council of the European Union, 12067/04, Brussels, 13 September 2004.

⁵⁴⁰ General Affairs and External Relations Council, Council Conclusions on Operation Althea, 11 October 2004.

⁵⁴¹ Security Council Resolution 1639, 21 November 2005.

⁵⁴² Operation Althea – Quarterly Report to the UN, Council of the European Union, Brussels, 2 March 2005.

⁵⁴³ Види: Milos Budin, “Public Opinion and the Althea mission one year on”, *Report submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations, Document A/1936*, Interparliamentary European Security and Defence Assembly, Brussels, Assembly of the WEU, 20 June 2006, p. 9-14.

На почетокот на операцијата бројот на трупите изнесуваше приближно 6.200 со учество на 22 држави-членки на ЕУ и 11 држави што придонесуваа во мисијата, а не се држави-членки на ЕУ (табела 10). На 27 февруари 2007 година ЕУ ја намали големината на ЕУФОР, но задржа соодветно воено присуство како дел од својата ангажираност во БиХ. Согласно планот за транзиција, во 2007 година ЕУФОР имаше околу 2.500 трупи во БиХ и вкупно 26 држави-учеснички, од кои 21 држава-членка на ЕУ и 5 држави што не се членки на ЕУ (табела 11), одржувајќи капацитет за дејствување, за што има на располагање и резервни војници.⁵⁴⁴

На почетокот, „Алтеа“ беше критикувана за својот ограничен мандат, фокусирајќи се на организираниот криминал и мониторинг, иако ЕУ веќе имаше поставено две мисии во БиХ што спроведуваа мониторинг поврзан со прашањата за безбедност и примена на правото. МКГ потенцираше дека со поставување на „Алтеа“ Брисел имаше за цел спроведување „мисија што е осудена на успех поради недостаток на амбиција“ и оти мотивите за поставување на ЕУФОР „Алтеа“ имаат повеќе со алчноста на Унијата за покачување на својот кредибилитет како безбедносен актер, отколку со актуелната безбедносна ситуација во БиХ.⁵⁴⁵

Во Претседателскиот извештај за ЕБОП во декември 2005 година, Европскиот совет го потенцираше напредокот: „силите на ЕУ ... во рамките на воената операција 'Алтеа' продолжија да гарантираат сигурна и безбедна средина во државата и ја уживаат довербата на локалното население и властите ... Советот ја разгледа операцијата 'Алтеа' по успешното завршување на првата година, на основа на извештајот на Високиот претставник. Овој извештај потврдува дека продолжувањето на военото присуство на ЕУ останува суштинско за одржување на сигурна и безбедна средина во Босна и Херцеговина; дека нивото на силите треба да остане непроменето; и дека одлуките за идната големина и структура на силите треба да биде заснована на процените од условите на теренот“.⁵⁴⁶

Операцијата „Алтеа“ успешно обезбеди усогласеност со Дејтонската мировна спогодба и придонесе за одржување на сигурна и безбедна средина во БиХ преку присуството, видливоста и уживањето на силина и авторитет. ЕУФОР-силите беа активни во обезбедување на интеграцијата на своите напори со другите ЕУ-актери на теренот, вклучително и Специјалниот претставник за БиХ, Полициската мисија на ЕУ и Мониторинг мисијата на ЕУ. Во соработката со другите актери на теренот, ЕУФОР ја поддржува меѓународната заедница и локалните власти, спроведувајќи операции за да помогне во развој и зајакнување на капацитетот на локалните власти

⁵⁴⁴ Види: Operation ALTHEA in Bosnia and Herzegovina: EU confirms decision on transition, Council of the European Union, 6896/07, Brussels, 28 February 2007.

⁵⁴⁵ International Crisis Group, “EUFOR: Changing Bosnia’s Security Arrangements”, Sarajevo/Brussels, *EUROPE Briefing N° 31*, 29 June 2004.

⁵⁴⁶ Presidency Report on ESDP, Council of the European Union, Brussels, 15678/05, 2005.

за спроведување на правото, борбата против организираниот криминал и уривање на поддршката на осомничените за воени злосторства.

Табела 10: Држави-учеснички во „Алтеа“ од 2005 година

Трупи на држави-членки на ЕУ		Трупи на држави што не се членки на ЕУ	
Австрија	202	Албанија	71
Белгија	58	Аргентина	2
Чешка	89	Бугарија	36
Естонија	2	Канада	85
Финска	183	Чиле	20
Франција	402	Мароко	133
Германија	1.180	Норвешка	17
Грција	181	Нов Зеланд	14
Унгарија	122	Романија	110
Ирска	52	Швајцарија	25
Италија	1.004	Турција	345
Летонија	3		
Литванија	1		
Луксембург	1		
Холандија	430		
Полска	226		
Португалија	231		
Словачка	4		
Словенија	153		
Шпанија	467		
Шведска	80		
Велика Британија	727		
Трупи што доаѓаат од ЕУ	5.798	Трупи што не доаѓаат од ЕУ	858
Вкупен број на трупи што учествуваат во ЕУФОР: 6.656			

Извор: EU Council Secretary Factsheet, *EU military operation in Bosnia and Herzegovina (Operation EUFOR-Althea)*, ATH/03, 29 November 2004.

Иако е постигнат значителен напредок во БиХ во изминативе години со активна помош на меѓународната заедница, треба да се потенцира дека ситуацијата е далеку од таква за да може да се опише како „нормална“. Сè уште постојат тензии и етничкото помирување најверојатно ќе остане проблематично за подолг временски период. Трансферот на одговорноста од СФОР на ЕУФОР и поголемата активна вклученост на ЕУ во ре-

гионот може да се набљудува како позитивен чекор во насока на предавање на поголема одговорност на државите на Балканот. Успехот на мисијата „Алтеа“ и нејзината ефикасност во спроведување на своите операции и задачи обезбеди бројни вредни лекции, од кои најочигледна е способноста на ЕУ успешно да постави и да управува со силите надвор од својата територија. „Алтеа“ ја илустрира ефективната соработка меѓу ЕУ и НАТО и способноста на ЕУ да постави сили што можат самостојно да преземаат операции, како и да ја покажат волјата на ЕУ што одговара на предизвиците, не само преку дипломатско, туку и преку посилно воено присуство.

Табела 11: Држави-учеснички во „Алтеа“ по намалување на силите од 2007 година

Трупи на држави-членки на ЕУ			
Австрија	90	Литванија	1
Бугарија	118	Луксембург	1
Естонија	2	Холандија	73
Финска	45	Полска	205
Франција	92	Португалија	55
Германија	117	Романија	57
Грција	44	Словачка	72
Унгарија	159	Словенија	29
Ирска	36	Шпанија	306
Италија	286	Велика Британија	9
Летонија	2		
Трупи на држави-членки на ЕУ			1.799
Трупи на останати држави-учеснички			
Албанија	13	Швајцарија	25
Чиле	21	Турција	235
Македонија	12		
Трупи на државите-учеснички			306
Вкупен број на трупи во ЕУФОР			2.105

Извор: <http://www.euforbih.org>

2.2 Полициска мисија на Европската унија (цивилна мисија)

Од потпишувањето на Дејтонската мировна спогодба во декември 1995 година, меѓународните полициски сили на ОН ја одржуваа локалната стабилност во БиХ. Со својата прва операција за кризно менаџирање, ЕБОП ги замени полициските сили на ОН на 1 јануари 2003 година и ја одржуваше контролата на локалната стабилност до 31 декември 2005 година (ЕУПМ 1).⁵⁴⁷ Кога почетниот мандат од три години истече, ЕУ се согласи на рефокусиран мандат за намалување на ЕУПМ (ЕУПМ 2).⁵⁴⁸

⁵⁴⁷ Council Joint Action 2002/210/CFSP on 11 March 2002 on the European Union Police Mission, OJ L 70/1, 13 March 2002; Council Decision 2002/845/CFSP of 30 Septe-

Со 550 меѓународни службеници и годишен буџет од 38 милиони евра, мисијата на ЕУ е многу помала од Меѓународните полициски сили на ОН (табела 12).⁵⁴⁹ Според заедничката акција, предвидените трошоци за операцијата вклучуваа 14 милиони евра за почетокот на 2002 година и 1,7 милиони евра во почетокот на 2003 година, финансирани од општиот буџет на ЕУ.⁵⁵⁰ Дополнителни 38 милиони евра за годишните операции се поделени меѓу државите-учеснички во полициската мисија (18 милиони евра) и целокупниот буџет на Заедницата (20 милиони евра).⁵⁵¹ Во декември 2003 година, Советот на ЕУ одобри 17,5 милиони евра за оперативните трошоци за 2004 година финансирани од буџетот на ЕУ (табела 13).⁵⁵² Полициската мисија на ЕУ нема оперативен мандат, што значи дека мониторингите, надлежни за воспоставување способности за спроведување на законот и придонес за стабилноста во регионот нема да бидат присутни за да ги надгледуваат полициските операции, туку ќе осигураат ефективно функционирање на домашните полициски структури.

Мандатот на ЕУПМ 1 се фокусираше на зајакнување на безбедносните институции на државно ниво на БиХ и развој на средно и сениорско ниво на управување во рамки на нив. Насочена кон адресирање на целиот опсег на аспектите на владеење на правото, приоритетите на ЕУПМ 1 беа враќање на беглаците, развој на полициската независност и одговорност, борба против организираниот криминал и градење на институциите и капацитетот на ниво на управување.

Штабот на Европската полициска мисија е лоциран во Сараево, додека повеќе од 40 мониторинг единици се поставени во полициските сили на ниво на државата, ентитетите, областа Брчко, кантоните и јавните безбедносни центри (во Република Српска). Сите активности на полициската мисија на ЕУ (операции, планирање и развој, поддршка и административни услуги) се управувани во блиска соработка со специјалниот претставник на ЕУ/ОН во БиХ. Полицискиот комесар е во оперативната команда на

mber 2002 concerning the conclusion of the Agreement between the EU and BiH on the activities of the EU Police Mission (EUPM) in BiH, OJ L 293/1, 29 November 2002.

⁵⁴⁸ Presidency Report on ESDP, Council of the European Union, 15891/05, Brussels, 19 December 2005.

⁵⁴⁹ Меѓународните полициски сили на ОН имаа персонал од 1.600 службеници и годишен буџет од 121 милион долари. Види: Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina, S/2002/1314, 2 December 2002.

⁵⁵⁰ Види: Council Joint Action 2003/141/CFSP of 27 February 2003 amending Joint Action 2002/210/CFSP on the European Union Police Mission, OJ L 53/63, OJ L 53/63, 28 February 2003.

⁵⁵¹ Види: Council Decision 15017/02 concerning the implementation of Joint Action 2002/210/CFSP on the European Union Police Mission, Council of the European Union Brussels, OJ L 70, 13 March 2002.

⁵⁵² Council Decision 15438/03 implementing Joint Action 2002/210/CFSP on the European Union Police Mission, Council of the European Union, Brussels, 3 December 2003.

мисијата. Тој известува до Генералниот секретар/Високиот претставник преку Специјалниот претставник на ЕУ кој, исто така, е Висок претставник за БиХ. ПБК ја извршува политичката контрола и стратешките насоки на мисијата. Службениците на ЕУПМ се поставени на средно и сениорско ниво заедно со службениците на полицијата на БиХ, дејствуваат како ментори за колегите од БиХ и ја надгледуваат нивната работа во рамки на контекстот на седумте клучни програми на ЕУПМ. Работата на овие службеници е поддржана од два мобилни тима за инспекција, што можат да бидат преместени низ државата кога е потребно.⁵⁵³ Приближно 80% од полициските офицери доаѓаат од државите-членки на ЕУ и 20% од другите држави што учествуваат во мисијата.⁵⁵⁴

Табела 12: Персонал во полициската мисија на ЕУ од јануари 2004 година

ЕУ	Полиција	Цивили	Вкупно	Трети држави	Полиција	Цивили	Вкупно
Австрија	5	3	8	Бугарија	3	2	5
Белгија	6	5	11	Канада	7	0	7
Данска	13	0	13	Кипар	6	0	6
Финска	13	5	18	Чешка	6	0	6
Франција	85	3	88	Естонија	2	0	2
Германија	76	6	82	Унгарија	5	0	5
Грција	12	0	12	Исланд	1	1	2
Ирска	3	3	6	Летонија	4	0	4
Италија	51	6	57	Литванија	2	0	2
Луксембург	2	1	3	Норвешка	6	1	7
Холандија	32	3	35	Полска	12	0	12
Португалија	8	2	10	Романија	9	0	9
Шпанија	20	6	26	Русија	3	0	3
Шведска	15	1	16	Словачка	6	0	6
Британија	55	9	64	Словенија	4	0	4
				Швајцарија	4	0	4
				Турција	14	2	16
				Украина	5	0	5
Вкупно	396	53	449		99	6	105

Извор: “Weekly Establishment of EUPM Personnel by Countries (Member States and Non-Member States)”, во *The European Union Police Mission*, 30 January 2004.

Специфичните цели на полициската мисија на ЕУ се:

- развој на полициската независност и одговорност: деполитизација; зајакнување на Директорите на полицијата/Полициските комесари; мониторинг на работата на полициските службеници; и промовирање транспарентност,

⁵⁵³ Catriona Mace, “ESDP Goes Live: The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina”, *European Security Review No. 16*, February 2003, p. 5.

⁵⁵⁴ Види: Gustav Lindstrom, *On the Ground: ESDP Operations ...*, op. cit., p. 112.

- борба против организираниот криминал и корупцијата: поддршка за локалната полиција; извршување на заедничка стратегија со канцеларијата на Високиот претставник; зајакнување на истражните капацитети на локалната полиција; поддршка за воспоставување на полициска агенција на државно ниво,
- обезбедување на финансиска изводливост и одржливост на локалната полиција: поддршка за ефикасност и ефективност; верификување на локалната полиција; поддршка за зголемување на платите на полициските службеници,
- креирање институции и помош во градење на нивниот капацитет: за управување; локално регрутирање и процедури за промоција; консолидирање на државната гранична служба и државната агенција за заштита на информации.⁵⁵⁵

Табела 13: Трошоци за полициската мисија на ЕУ во БиХ, 2003-2005 година (милиони евра)

Финансирање преку буџетот на ЕУ		Поделени трошоци	
Почеток на 2002 г.	14,0	На ден	17,0
Почеток на 2003 г.	1,7	Патни трошоци	1,0
		Трошоци за водење операција	11,0
		Локален персонал	4,0
		Меѓународен цивилен персонал	5,0
		На ден	17,0
		Патни трошоци	1,0
		Трошоци за водење операција	11,0
Вкупно:	15,7	Вкупно:	38,0
		Буџет на Заедницата:	20,0
		Учество на државите:	18,0

Извор: Missiroli, Antonio. "Euros for ESDP: financing EU operations", во *Occasional Paper*. Paris: *EU Institute for Security Studies*, June 2003.

За извршување на целите, полициската мисија е вклучена во седум програми:

1. *Програма за кривична полиција*. Подобрување на постоечкиот стандард на полицијата преку реформи и реструктурирање на локалните полициски агенции. Специфично, целта е да се развие модерна, одржлива, професионална и мултиетничка полиција што ќе биде обучена, опремена и способна да ја преземе целата одговорност и независна поддршка во спроведување на законот.
2. *Програма за кривична правда*. Создавање на модерна, самоодржлива, опремена, професионална и мултиетничка судска полиција, способна за воспоставување на координирани односи меѓу полици-

⁵⁵⁵ Ibid.

- јата и судството, како и обука на локалната полиција по кривични прашања и нивно претставување до обвинителот.
3. *Програма за внатрешни работи.* Создавање на изводлив и транспарентен систем на внатрешна контрола за сите агенции за спроведување на правото базирани на меѓународна пракса.
 4. *Програма за полициска администрација.* Воспоставување на правилна и функционална полициска администрација за поддршка на полициските сили поддршка, со цел создавање на одржлива мултиетничка полициска администрација што ги исполнува европските стандарди за демократска администрација, финансиски кредибилитет и транспарентни практики.
 5. *Програма за јавен ред и безбедност.* Зајакнување на полициските капацитети за спречување и соочување со ескалирање на цивилното безредие.
 6. *Програма за Државната гранична служба.* Консолидација на државната гранична служба со државната агенција за заштита на информации како дел од интегриран систем за спроведување на правото со одговорност околу државната граница и способност за поддршка на законот во рамки на својата јуридикција.
 7. *Програма за Државната агенција за заштита на информации.* Градење капацитет во рамки на Државната агенција за заштита на информации што ќе биде примарна агенција на државно ниво одговорна за олеснување на соработката и координацијата меѓу полициските служби.⁵⁵⁶

Како и да е, ЕУПМ беше критикувана за постоење на слаб и предвремен мандат и недостаток на ефективност.⁵⁵⁷ Некои полициски службеници на почетокот беа испратени во БиХ без претходна обука, додека други службеници беа испратени на теренот без насоки за имплементација или протоколи за проценување. Повеќе службеници испратени во ЕУПМ беа неквалификувани со недостаток од компетенција и недоволно познавање на англискиот јазик,⁵⁵⁸ додека постоеше недостаток на стандардни процедури за дејствување. Во 2005 година се појавија тензии меѓу „Алтеа“ и ЕУПМ, со што се ризикуваше поткопување на кредибилитетот на двете мисии кај локалното население, поттикнати зашто официјалните лица на ЕУПМ беа советувани да ја зголемат довербата во очите на локалното население и да им пренесат поголеми овластувања, додека официјалните ли-

⁵⁵⁶ Види: Susan E. Penksa, “Policing Bosnia and Herzegovina 2003-05: Issues of Mandates and Management in ESDP Missions”, *Working Document No. 255*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2006.

⁵⁵⁷ Види: International Crisis Group, “Bosnia’s Stalled Police Reform: ‘No progress, no EU’”, *Report N° 164*, 6 September 2005, pp. 12-14, International Crisis Group, “EU Crisis Response Capability Revisited...”, *ibid.*

⁵⁵⁸ Види: International Crisis Group, “Bosnia’s Stalled Police ...”, *op. cit.*, pp. 11-12.

ца на „Алтеа“ беа спротивно советувани, што го илустрира недостатокот на кохерентност меѓу мандатите на двете операции.⁵⁵⁹

Сепак, ЕУПМ 1 направи и важни придонеси за воспоставување на веродостојна кривична полиција и жешка линија за стопирање на криминалот, како и помош во превенцијата на трговијата со луѓе. Мисијата беше вклучена во форумите за враќање на бегалците и го продолжи развојот на агенциите на државно ниво како што е Министерството за безбедност и Службата за државната граница. Од огромно значење беше и помошта на мисијата во зајакнување на Државната агенција за истрага и заштита како полициска агенција за борба против организираниот криминал. Уште повеќе, искуствата од ЕУПМ 1 беа земени предвид во ЕУПМ 2, што стана оперативна во 2006 година и се фокусира на поддршка на локалната полиција во борба против организираниот криминал, спроведување операции за инспекција и мониторинг на полицијата, како и поддршка на имплементацијата за полициско реструктурирање, со вкупен број од 180 полициски службеници.⁵⁶⁰

3. Косово

3.1 Косово по 1999 година

По завршувањето на кризата во 1999 година и повлекувањето на војската на СР Југославија, состојбата драстично се смени. Повеќето пребегани косовски Албанци, со желба за одмазда, почнаа да се враќаат назад, што го натера останатото население да ја напушта покраината. За да не се дозволи состојбата да излезе од контрола, резолуцијата 1244 на Советот за безбедност од јуни 1999 година предвиде преземање на јуридикцијата над Косово од страна на ОН, кои за возврат поставија привремена административна мисија (УНМИК – UNMIK United Nations Mission in Kosovo), задача да помогне во изградбата на Косово и да обезбеди транзициска администрација, истовремено воспоставувајќи и надгледувајќи го развојот на демократските институции што ќе обезбедат услови за мирен и нормален живот на целото население на Косово.⁵⁶¹ Шеф на мисијата на ОН е Специ-

⁵⁵⁹ Види: Susan E. Penksa, “Policing Bosnia and Herzegovina 2003-05...”, *ibid.*

⁵⁶⁰ *Ibid.*

⁵⁶¹ Резолуцијата имаше за цел запирање на бомбардирањето, што во одредена мера беше контрадикторна и нејасна. На пример, јасно потенцира дека го потврдува суверенитетот и територијалниот интегритет на Федерална Република Југославија, но повикуваше на држење до процесот од Рамбује, кој за возврат повикува на одредување на конечно решение на волја на граѓаните. Според структурата на УНМИК, беа создадени „четири столба“. Првиот столб се однесуваше на бегалците и хуманитарната помош и беше раководен од Високиот комесар за бегалци на ОН до јуни 2000 година. По реорганизацијата од мај 2001 година, првиот и вториот столб опфаќаат цивилна администрација, полиција и судство, директно водени од УНМИК, додека економската реконструкција беше под надлежност на ЕУ, а

јалниот претставник на Генералниот секретар на Косово.⁵⁶² И покрај критиките упатени на сметка на УНМИК, сепак, мисијата успеа ефективно да го исполни својот мандат за создавање на косовски институции, како и клучното постигнување, создавањето на Косовската полиција.⁵⁶³

Во мај 2001 година е усвоена уставна рамка, што водеше кон општи избори, создавање парламент, влада и претседателство. Оттогаш, власта постепено беше отстапувана на институциите на Косово (со некои исклучоци, на пример, во надворешната политика). Сепак, конечниот збор остана во рацете на Специјалниот претставник на Генералниот секретар на ОН. Како што безбедноста на Косово беше осигурана од КФОР и резолуцијата 1244 повика на разоружување на ОВК, неколку илјадници членови беа апсорбирани во Заштитниот корпус на Косово, што требаше да претставува цивилна одбрана, помагајќи во случај на итност. Како и да е, беше утврдено дека Косовскиот заштитен корпус е армија во чекање.

Почнувајќи во декември 2003 година, УНМИК и меѓународната заедница повикуваа на воспоставување стандарди пред да биде одреден статусот за Косово. Целта беше прашањето за финалниот статус на Косово да се држи настрана што подолго, сè додека бидат поставени европските стандарди, познати како Преодни самоуправни институции. Стандардите се сет цели што Косово мораше да ги исполни за да се пристапи кон разговорите околу идниот политички статус на Косово. Според УНМИК, тие беа дизајнирани „да создадат попристојно и потолерантно општество и да се подобри нивото на перформанси во јавниот сектор“. Тие покриваат осум области: функционирање на демократските институции; владеење на правото; слобода на движење; непрекинато враќање на бегалците и правата на заедниците и нивните членови; економија; право на сопственост (вклучително и културното наследство); дијалог меѓу Приштина и Белград; и Косовскиот заштитен корпус.⁵⁶⁴

По 17 март 2004 година, кога Косово беше потресено со неочекувано насилство и бунт, политиката драстично се смени, бидејќи беше јасно дека политиката на поставување стандарди пред статус е неодржлива. За таа цел, ОН го повика Кај Еиде, норвешки дипломат со значително искуство по прашањата поврзани со Балканот и Косово, да изготви извештај во кој наведе дека е потребно почнување разговори меѓу Србите и Албанците за иднината на покраината. Ова го почна процесот што водеше до создавање план за Косово подготвен под водство на Марти Ахтисари и во октомв-

градењето на институциите под контрола на ОБСЕ. UN Security Council 1244, 10 June 1999.

⁵⁶² Secretary-General Appoints Bernard Kouchner as his Special Representative for United Nations Mission in Kosovo, press release SG/SM/7057, 2 July 1999.

⁵⁶³ До ноември 2007 година, Косовската полиција броеше 7.124 службеници, од кои 6.082 Албанци, 746 Срби и 314 од другите групи. Види: UNMIK Factsheet, Kosovo, February 2008.

⁵⁶⁴ Standards-make Kosovo a home for all, UNMIK Press release 1671, 25 April 2007.

ри 2005 година беше назначен од Генералниот секретар на ОН да ги води напорите за изнаоѓање решение. Во периодот од февруари до септември 2006 година, Ахтисари водеше неколку рунди преговори со Приштина и Белград, по што на 2 февруари 2007 година беше презентираан сеопфатен нацрт-предлог што не успеа да ги задоволи двете страни. На 10 март 2007 година преговорите беа формално затворени со изјава дека се исцрпени, дека дополнителни напори нема да ги доведат страните до компромис и оти е потребно итно решение за статусот на Косово.

Ахтисари го поднесе планот за Косово до Генералниот секретар на ОН во форма на два документа:⁵⁶⁵ 4 страници „Извештај на Специјалниот претставник на Генералниот секретар за идниот статус на Косово“⁵⁶⁶ и 63 страници „Сеопфатен предлог за решение на статусот на Косово“. Извештајот вклучува препораки дека „статусот на Косово треба да биде независност надгледувана од меѓународната заедница“ со поткрепи за ваквиот заклучок. Ахтисари своите препораки за статусот ги одвои од повеќе техничкиот предлог, што вклучува серија на „Општи принципи“ и 12 анекси со мерки за осигурување на иднината на Косово.⁵⁶⁷ Генералниот секретар на ОН ги предаде документите до Советот за безбедност на ОН на 26 март 2007 година, заедно со својата потврда за прифаќање на Планот на Ахтисари.

Планот привлече широка поддршка: властите во Косово, Претседателството на ЕУ (Германија), Советот на ЕУ (барем за предлогот за постигнување решение), Европскиот парламент и НАТО, САД, како и Генералниот секретар на ОН,⁵⁶⁸ за разлика од Русија која даваше поддршка до Белград, инсистирајќи дека нема да дозволи наметнување решение без согласност на Србија. Според планот, Косово го има правото да склучува меѓународни спогодби, да се приклучува во меѓународни организации, да воспостави сопствени „безбедносни сили“ и агенција за разузнавање, но не е дозволено соединување со други држави или со делови на други држави.⁵⁶⁹

⁵⁶⁵ Ahtisaari's report to Secretary General Ban Ki-Moon, http://www.un.org/Docs/sc/unsc_presandsg_letters07.htm. Изразот „План“ се користи за да се опфати целокупната шема содржана во Извештајот и Предлогот.

⁵⁶⁶ The Ahtisaari Report, www.unosek.org/docref/report-english.pdf.

⁵⁶⁷ The Ahtisaari Proposal, www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposalenglish.pdf. Анексите опфаќаат: уставни одредби; права на заедниците и нивните членови; децентрализација; судски систем; религиозно и културно наследство; надворешен долг; сопственост и архива; безбедносниот сектор на Косово; идниот меѓународен цивилен претставник; мисија на Европската безбедносна и одбранбена политика; меѓународно воено присуство; и законодавна агенда.

⁵⁶⁸ Види: “Council Conclusion on the Western Balkans”, Council of the European Union, 12 February 2007; “Resolution of 29 March 2007 on the future of Kosovo and the role of the EU (2006/2267(INI)”, European Parliament, 29 March 2007.

⁵⁶⁹ Ahtisaari's report to Secretary General Ban Ki-Moon, *ibid.*

Предлогот на Ахтисари може да се смета како можност за создавање држава (иако во предлогот никаде не се содржани поимите „државност“ или „суверенитет“), но е заснован на балансирање меѓу ентитет под меѓународно набљудување и независна држава. Предвидува техничка, со неутрален статус, внатрешна архитектура за раководење со Косово. Иако, во принцип, двете страни треба да изнајдат повеќе можности за спогодба по овие технички аспекти на Предлогот, во пракса поврзаните концептуални разлики ги ограничуваат опсегот за компромис, дури и по практичните прашања: децентрализација, права на заедниците, заштита на културното и религиозното наследство, како и економските прашања.⁵⁷⁰

Според предлогот, откако ќе почне имплементацијата, ќе има период на транзиција од 120 денови во кој мандатот на УНМИК нема да се измени, но Парламентот на Косово во консултации со Меѓународниот цивилен претставник ќе одобри нов устав и сета потребна легислатива за имплементација на предлогот. По периодот на транзиција, мандатот на УНМИК требаше да истече, а сета законодавна и извршна власт да се префрли на властите на Косово доколку не е поинаку предвидено со Предлогот.⁵⁷¹ Сепак, бидејќи планот не беше усвоен од Советот за безбедност на ОН, поради противењето на Русија, УНМИК немаше правна основа за повлекување.

За соочување со ваквиот проблем, Генералниот секретар на ОН објави пред Советот за безбедност на 12 јуни 2008 година дека ќе се реконфигурира мисијата на ОН, со намалување на нејзината големина и задачи. УНМИК остана ограничена на мониторинг, известување и олеснување на комуникацијата меѓу различните актери, давајќи поголема оперативна улога на ЕУ, особено во областа на владеење на правото. Сепак, Генералниот секретар не изрази специфична формула за односите меѓу УНМИК и ЕУ, сметајќи дека тие ќе бидат сместени „под чадорот“ на ОН. Реконфигурацијата на УНМИК беше едногласно прифатена од Советот за безбедност, која беше претставена од Генералниот секретар на ОН, преку план од шест точки што ја овластува мисијата на ЕУ – ЕУЛЕКС – да биде поставена низ целата територија на Косово.⁵⁷² Планот од шест точки опфаќа области на полиција, царина, судство, транспорт и инфраструктура, граници и српско наследство. Лидерите на Косово се спротивставија на планот на Генералниот секретар, на основа на тоа дека ќе го разреди авторитетот на косовските институции. Причината се гледаше во барањето на Србија мисијата на ЕУ да го гледа статусот на Косово како неутрален, што би значело дека нејзиното присуство нема да имплицира признавање на независноста на Косово. Друга причина беше дека мисијата треба да биде одобрена од Со-

⁵⁷⁰ Види: International Crisis Group, “Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan”, Brussels, *Europe Report* N° 182, 14 May 2007.

⁵⁷¹ The Ahtisaari Proposal, “General Principles”, Article 15.1(g).

⁵⁷² UN Security Council approves Ban's six-point plan, 27 November 2008, <http://www.setimes.com>.

ветот за безбедност, каде што Русија ја дава поддршката на Србија, додека ОН ги контролираат областите населени со српското малцинство, наместо тоа да биде ЕУЛЕКС. Србија, која почетно се противеше на планот, потоа се согласи со предлогот на Генералниот секретар, според кој поставувањето на ЕУЛЕКС останува одвоено од планот на Ахтисари.

Претходно, на 17 февруари 2008 година, Косово ја прогласи својата независност од Србија, додека веќе следниот ден беше признаена од САД. Од 27 држави-членки на ЕУ, досега 22 држави-членки ја имаа признаено независноста на Косово, меѓу кои и клучните држави како Франција, Германија, Британија и Италија. Пет држави-членки на ЕУ – Грција, Кипар, Словачка, Романија и Шпанија – го изразија своето противење за независноста на Косово.⁵⁷³

3.2 *ЕУЛЕКС – Мисија за владеење на правото (цивилна мисија)*

Улогата на ЕУ во Косово, по утврдувањето на статусот, е двојна. Прво, придонесува до Канцеларијата на цивилниот претставник, кој, исто така, е Специјален претставник на ЕУ за Косово.⁵⁷⁴ Меѓународниот цивилен претставник, Питер Фејт, ја надгледува имплементацијата на спогодбата преку дефинирани извршни овластувања и го подготви трансферот на овластувањата од УНМИК до косовските власти и идното меѓународно присуство.⁵⁷⁵ Второ, ЕУ постави цивилна ЕБОП-мисија во областа на владеење на правото, особено во полицијата, судството и царината.

Тимот за планирање на ЕУ (ЕУПТ – Косово, European Union Planning team for Kosovo) го подготви теренот за транзиција на овластувањата меѓу УНМИК и мисијата на ЕБОП во областа на владеење на правото, иницирана од Советот во контекст на процесот на идниот статус на Косово.⁵⁷⁶ ЕУПТ има приближно 80 меѓународен и 55 локален персонал структуриран во четири тима: канцеларија на Шефот на тимот за планирање, полициски тим, судски тим и административен тим.⁵⁷⁷ ЕУПТ продолжи да

⁵⁷³ До октомври 2010 година, Косово го имаат признаено 71 држава.

⁵⁷⁴ Council Joint Action 2006/623/CFSP on the establishment of a team to contribute to the preparations of the establishment of a possible International Civilian Office in Kosovo, including a European Union Special Representative component (ICO/EUSR Preparation Team), OJ L 253, 16 September 2006.

⁵⁷⁵ Council Joint Action 2008/123/CFSP of 4 February 2008 appointing a European Union Special Representative in Kosovo, OJ L 42/88, 16 February 2008.

⁵⁷⁶ Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPТ Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo, OJ L 112/19, 26 April 2006.

⁵⁷⁷ На 2 мај 2006 година, ПБК за шеф на тимот за планирање го назначи Каспер Клинд. PSC Decision EUPТ Kosovo/1/2006 appointing Mr. Casper Klynge as Head of the EU Planning Team (EUPТ Kosovo), OJ L 130, 18 May 2006.

опстојува за поддршка на ЕУЛЕКС, особено во областа на финансиите и набавките.

На 16 февруари 2008 година, Советот на ЕУ одлучи поставување мисија за владеење на правото во Косово. ЕУЛЕКС-мисијата е најголемата цивилна мисија на ЕБОП, со централна задача да им помага и да ги поддржува властите во Косово во областа на владеење на правото, особено полицијата, судството и царината.⁵⁷⁸ Станува збор за техничка мисија, под водство на генералот Ив де Кермабон, која работи во рамката на резолуцијата 1244 на Советот за безбедност и која спроведува менторство, мониторинг и советување, истовремено задржувајќи одредени ограничени извршни овластувања.

Мандатот на ЕУЛЕКС и поставувањето на околу 1.400 службеници почна на 9 декември 2008 година. На 6 април 2009 година, по завршување на процесот на поставување, односно транзициски период од 120 денови за време на кој мисијата е креирана за да биде подготвена да ги поддржи косовските власти во нивните напори да изградат одржлив и функционален систем на владеење на правото, беше прогласена целосна оперативна способност, со зголемување на персоналот на 1.900 службеници и 1.100 локален персонал. Буџетот на мисијата за првите 16 месеци изнесува 205 милиони евра и освен претставниците на државите-членки на ЕУ, во мисијата учествуваат и САД (за првпат во една мисија на ЕБОП), Норвешка, Швајцарија, Турција и Хрватска.⁵⁷⁹ Филозофијата на мисијата ЕУЛЕКС не е да ја замени мисијата на ОН, туку да ги поддржи, советува и надгледува локалните власти.

Полициската компонента е дел од целосната поддршка на ЕУЛЕКС до косовските власти во областа на владеење на правото, што ќе дава помош до косовската полиција за создавање на мултиетничка полиција ослободена од политичко влијание и ќе им служи на граѓаните на Косово. Тоа се спроведува преку мониторинг, менторство и советување на косовската полиција, за чија цел полициските службеници на ЕУЛЕКС се поставени на локациите на косовската полиција. Бидејќи е потребно почитување на принципот на локална сопственост, полициските службеници на ЕУЛЕКС главно дејствуваат во улога на поддржувачи, додека Косовската полиција останува главна во раководењето со полицијата на Косово.

Мандатот ја предвидува можноста за користење на корективни овластувања, што би значело интервенирање во случај косовските власти да не успеат да спречат насилство против малцинските заедници или во случај на политичко влијание што би го поткопало владеењето на правото. Ова се однесува на извршувањето на кривични истраги, апсења и притисок од меѓународните полициски службеници што нема да дејствуваат само

⁵⁷⁸ Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO, OJ L 42/92, 16 February 2008.

⁵⁷⁹ Council Joint Action 2008/124/CFSP.

како советувачи, туку и како „извршители“ овластени да дејствуваат по сопствено право. Кога полицијата на УНМИК, а особено меѓународните обвинители и судии, пристигна во Косово имаше тенденција да дејствува на своја рака, задржувајќи го правото за гонење на организираниот криминал и другиот „сериозен криминал“, вклучително и меѓуетнички криминал. Наследувајќи ги извршните овластувања на УНМИК, тимот на ЕУЛЕКС е насочен кон партнерство што постепено ќе ги подготви надлежните за примена на правото за соочување со вакви чувствителни случаи и ќе ја намали меѓународната улога само на мониторинг на имплементација на малцинските гаранции. Така, ЕУЛЕКС постепено ќе го зголемува бројот на меѓународни судии и обвинители. За првпат од 1999 година ќе постои систематска проверка („преназначување“ е официјалниот поим) на професионалната компетентност на судиите. Полициската компонента на ЕУЛЕКС ќе има вкупна сила од приближно 1.400 меѓународни полициски службеници, кои се поставени на територијата на Косово во 3 одделенија: за зајакнување, за извршна полиција и за специјална полиција.

Една од централните цели на судската компонента е подобрување и зајакнување на судството во Косово како целосно мултиетничко, независно, ослободено од политичко влијание и способно за спроведување на фер судења според меѓународните стандарди и европските практики. Судиите и обвинителите на ЕУЛЕКС ги извршуваат своите функции согласно објективните правни критериуми, во блиска соработка со локалните соработници во заеднички доверлив однос и спроведуваат мониторинг, менторство и советување до нивните колеги од Косово. Судската компонента опфаќа околу 10% од целиот персонал на ЕУЛЕКС или 300 лица. Од овие, 70 лица работат во затворскиот систем и уште 40 судии и 20 обвинители.

Целта на царинската компонента, составена од 27 меѓународни и 19 национални работници, е легитимирање на трговијата за поддршка на економијата, како и обезбедување на ефективна примена на правото преку спречување на илегална трговија. Борбата со нелегалната трговија во соработка со другите агенции за примена на правото, исто така, придонесува и за борбата против тероризмот и организираниот криминал и помага во заштитата на правата од интелектуална сопственост. Царинската компонента на ЕУЛЕКС Косово ќе ја надгледува, менторира и советува царинската служба и само ќе ги применува, кога постои потреба, извршните одговорности на царинското право во мешани тимови на меѓународен персонал и персонал на царинската служба. ЕУЛЕКС, исто така, ќе соработува со програмите за царина на ЕЗ.

Друга особеност на ЕУЛЕКС Косово е еден од начините според кој ќе се утврдува напредокот. Ваквиот систем е познат како „Прагматичен пристап“, што претставува систем според кој успехот на мисијата – и на локалните власти – може да се проценува одвреме-навреме. Централна цел на ваквиот пристап е да се обезбеди одговорност и статистички да се процени успехот на ЕУЛЕКС. Споредено со другите ЕБОП-мисии, ЕУЛЕКС

ја има предноста на долг период на планирање пред да стане оперативна. Стратегијата на ЕУЛЕКС може да се види како еволуирачки циклус на проценка на перформансите, идентификација и дијагноза на слабостите, заеднички усогласени дополнителни стратегии, имплементација и проверка на подобрувањата во перформансите. Периодичните прегледи ќе им овозможат на сите засегнати страни, вклучително и Европската комисија, да го подигнат напредокот, да ги формулираат или преформулираат дополнителните стратегии и да го подобрат начинот на усвојување на политичките одлуки. Секој преглед е активиран преку сеопфатен извештај на канцеларијата на ЕУЛЕКС, што обезбедува заклучни согледувања засновани на изминатиот период, како и препораки поврзани со заклучоците.

Двете страни, Белград и Приштина, имаат целосно различни очекувања што се однесува до мисијата на ЕУ. На косовската страна беа тврдењата дека основата на операциите на ЕУЛЕКС ќе биде Уставот на Косово, со што треба да се отфрлат сите можности за поделба на провинцијата. Од друга страна, српската страна стои на ставот дека успехот на мисијата на ЕУ во регионите населени со Срби ќе зависи од подготвеноста на Унијата за решавање на многубројните проблеми на српското население: воспоставување на владеење на правото, заштита на сопственоста, безбедно и слободно движење, како и враќање на околу 200.000 бегалци. Сепак, мисијата на ЕУ ќе дејствува во рамки на правната рамка на Косово и поради тоа, без оглед на неутралниот статус, најверојатно ќе го зајакне државниот статус на Косово. Оттука и причините за можни тешкотии во остварувањето на целите на мисијата, што ќе се соочува со сериозни предизвици, меѓу кои и противречните интереси на Белград и Приштина. Во одреден случај, доколку работите тргнат на неочекувана страна, ЕУЛЕКС може да ги изгуби и двете страни.

III. ЕВРОПСКАТА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Присуството и влијанието на Европската унија во Република Македонија

Преку присуството на теренот и финансиската поддршка, ЕУ има способност да ги прошири своите норми, вредности и принципи што се однесуваат на владеење на правото, човековите и малцинските права, мировно решавање на конфликтите, либерална демократија и добро владеење. Иако повеќето од овие принципи се содржани во уставот и македонското законодавство, нивната имплементација и нивното почитување се тешки за постигнување во општества каде што концептите како либерална демократија или добро владеење се непознати или неразбрани.

Македонија е една од државите на Балканот која има корист од различните програми на ЕУ за помош, аранжманите за соработка и трговските придобивки. Првите формални дипломатски односи помеѓу РМ и ЕУ беа воспоставени кон крајот на декември 1995 година, преку намерата да се склучи еден поширок договор што ќе опфати области како што се трговијата, финансиските операции и транспортот, додека на почетокот на 1996 година мисијата на РМ во Брисел беше издигната на амбасадорско ниво. Во март 1996 година РМ стана член на програмата Фаре, отворајќи пристап, како потреба за итна и хуманитарна помош, за помагање на структурните реформи и зголемување на тие реформи,⁵⁸⁰ по што започна и со склучување на првите спогодби со ЕЗ, како спогодбата за соработка⁵⁸¹ спогодбата во областа на транспортот⁵⁸² и спогодбата за трговија со текстил.⁵⁸³ Од 1992 година, Македонија има корист од Европската заедница приближно 728 милиони евра, како и од Повеќегодишната индикативна програма што е фокусирана на имплементација на Охридската спогодба, поддршка на административниот капацитет на државата и зајакнување на социјалната кохезија. Други иницијативи на ЕУ од кои Македонија има корист вклучуваат: Регионален пристап, Пактот за стабилност, Процесот на стабилизација и асоцијација и Спогодба за стабилизација и асоцијација.

Во април 1997 година, Советот усвои Регионален пристап, воспоставувајќи политичка и економска условеност за развој на билатералните

⁵⁸⁰ Council Decision 97/471/EC of 22 July 1997 providing macrofinancial assistance for the former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 200, 29 August 1997.

⁵⁸¹ Cooperation Agreement between the European Community and the former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 348, 18 December 1997.

⁵⁸² Agreement between the European Community and the former Yugoslav Republic of Macedonia in the field of transport, OJ L 348, 18 December 1997.

⁵⁸³ Agreement on trade in textile products between the European Community and the former Yugoslav Republic of Macedonia – Protocol of understanding on market access, OJ L 233, 25 August 1997.

односи со Албанија, БиХ, Хрватска, Србија, Црна Гора и Македонија.⁵⁸⁴ Условите вклучуваат почитување на демократските принципи, човекови права, владеење на правото, заштита на малцинствата, враќање на бегалците, целосна соработка со Меѓународниот кривичен трибунал за поранешна Југославија, реформи на пазарна економија и регионална соработка. Ваквиот модел на регионална соработка е суштински за проширување на филозофијата на ЕУ дека продлабочената соработка со соседните држави е правец кон национална и регионална стабилност и дека таквата соработка им служи на заедничките интереси на сите вклучени држави, иако постојат ограничувања главно поради разликите меѓу овие држави во нивните економии и политички структури.

Пактот за стабилност, како план за стабилизирање на балканскиот регион, има за цел изградба на нови форми на соработка и стимулирање на практична и финансиска поддршка од меѓународната заедница. Пактот за стабилност, воден од ЕУ, воспоставува рамка за соработка што не ги вклучува само државите-членки, Европската комисија и државите од регионот, туку и САД, Русија, ОН, Високиот комесар за бегалци на ОН, Советот на Европа, НАТО, ОБСЕ, меѓународните финансиски институции како ММФ, Светската банка, Европската инвестициска банка и Европската банка за реконструкција и развој. Еден од главните приоритети на Пактот е зајакнување на врските со двете стратегии на ЕУ за регионот (Процесот на стабилизација и асоцијација и процесот на пристапување за државите-кандидати). Пактот се фокусира на градење на институциите, економска реконструкција и регионална соработка за подготовка на држави за идно членство во ЕУ. Во формално-правна смисла процесот беше воспоставен на 10 јуни 1999 година во Келн.⁵⁸⁵

На 26 мај 1999 година, Европската комисија предложи создавање Процес на стабилизација и асоцијација (ПСА) за Албанија, БиХ, Хрватска, Србија, Црна Гора и Македонија, обезбедувајќи рамка за развој на односите меѓу овие држави и ЕУ, нудејќи го проспектот за интеграција.⁵⁸⁶ Се ра-

⁵⁸⁴ Regional Approach to the Countries of the South-Eastern Europe: Compliance with the Conditions in the Council Conclusions of 29 April 1997, Commission from the Commission to the Council and the European Parliament, Operational Conclusions, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal republic of Yugoslavia, Former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania, Commission of the European Communities, COM (1998) 237 final, Brussels, 15 April 1998.

⁵⁸⁵ Смеслата на Пактот е да го поттикне мирот, демократијата, почитување на човековите права и економскиот растеж за да направи од Балканот стабилен и просперитетен регион. Текстот на Пактот може да се најде на: <http://www.europa.eu.int/comm/dg1a/see/intro/index.htm>.

⁵⁸⁶ Communication from the Commission to the Council on Operational Conclusions: EU Stabilization and Association Proces for Countries of Central and Eastern Europe Bosnia and Herzegovina, Croatia, Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania, COM (2000) 49 final, Brussels, 2000.

боти за чекор-по-чекор пристап, заснован на помош, трговски придобивки, дијалог, техничко советување и договорни односи. Иако ПСА фаворизира постепена интеграција на овие држави во ЕУ, исто така, воспоставува политички и економски услови, како регионална соработка и почитување на човековите права. ПСА е долгорочна политика што се однесува на нови начини на помош за државите од Западен Балкан во справувањето со предизвиците од реформирање на демократските институции, унапредување на трговијата и економскиот развој, како и борба против корупцијата, етничките насилства, сиромаштијата и социјалната исклученост. Процесот ги опфаќа следниве елементи: договори за стабилизирање и асоцирање, автономни трговски мерки и други економски и трговски односи, економска и финансиска помош и регионална соработка. Во рамки на ПСА, во декември 2000 година Советот на министри на ЕУ донесе одлука со која се воспоставува КАРДС-програмата како програма за помош на ЕУ за државите што припаѓаат на процесот на стабилизација и асоцијација.⁵⁸⁷

Во 2001 година, ЕУ ја презеде водечката улога во надминување на безбедносната криза во Македонија. Во голема мера, успехот на Унијата во спречување на поголема ескалација на насилството е благодарение на својата превентивна дипломатија и водечката улога на Високиот претставник за ЗНП, Хавиер Солана, поддржан од Крис Патен, комесарот за надворешни односи, Франсоа Леотар, постојаниот претставник, и Жозе Пинто Тешеира, шеф на делегацијата на Европската комисија, преку давање на значителен притисок на двете страни да стапат во дијалог за постигнување на политичка спогодба со мировни средства. Потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) меѓу ЕЗ и државите-членки на ЕУ од една, и Македонија, од друга страна, беше најсилната стимулација за притискање на двете страни во конфликтот за постигнување спогодба со политички средства. ССА е потпишана на 13 април 2001 година и претставува прв правен инструмент што ЕЗ и државите-членки на ЕУ го склучуваат со држава од Западниот Балкан.⁵⁸⁸ Спогодбата, која стапи во сила на 1 април 2004 година по ратификацијата од страна на сите држави-членки на ЕУ, ја обезбедува правната рамка за односи меѓу ЕУ и Македонија за пе-

⁵⁸⁷ Council Regulation No. 2666/2000 of December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, FRY, FRYOM, OJ L 306/1, 7 December 2000.

⁵⁸⁸ Stabilization and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part, Council of the European Union Brussels, 6726/01, 26 March 2001. За да се покрие периодот од потпишувањето на ССА до нејзиното стапување во сила, делови од Спогодбата што ги регулираат трговијата и трговските прашања влегоа во сила на 1 јуни 2001 година со посебната Времена спогодба за трговија и трговски прашања меѓу РМ и ЕЗ. Council Decision 2001/330/EC of 9 April 2001 on the conclusion of the Interim Agreement on trade and trade-related matters between the European Community, of the one part, and the former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part OJ L 124/2001, 4 May 2001.

риодот до стапување во членство, покривајќи области како политички дијалог, регионална соработка, внатрешен пазар, апроксимација на законодавството и соработка во сите области на политиките на Заедницата. ССА.

На Самитот на Европскиот совет во Солун во јуни 2003 година, државите-членки ја потврдија перспективата за членство на државите од Западен Балкан, вклучително и Македонија, воведувајќи нови инструменти за поддршка на процесот на реформи, од кои најважни се европските партнерства.⁵⁸⁹ Засновано на извештајот на Комисијата, Македонија го потпиша европското партнерство во 2004 година,⁵⁹⁰ преку кое се идентификуваат краткорочни и долгорочни приоритети, како целосна имплементација на Охридската спогодба, подобрување на функционирањето на јавната администрација, зајакнување на владеење на правото и реформирање на судскиот систем, подигнување на борбата против корупцијата и организираниот криминал и економски реформи за натамошно интегрирање во ЕУ.

По поднесувањето на апликацијата за членство на 22 март 2004 година, одговорот на прашалникот на 14 февруари 2005 година, позитивниот извештај од страна на Комисијата,⁵⁹¹ Република Македонија на 17 декември 2005 година доби кандидатски статус, по кој следува фазата на преговори и членство во Унијата. Кандидатскиот статус на Македонија значи само еден вид гаранција за членство во ЕУ, без утврден рок кога тоа ќе се случи. Во праксата, кандидатскиот статус овозможува помошта од ЕУ да се користи во сите области што се релевантни за способноста на државата да продолжи да ги исполнува обврските за членство. Но, кандидатскиот статус не значи и автоматско зголемување на целата помош за Македонија, туку можност државата да отвори нова фаза во односите со ЕУ и да има придобивки од поинтензивниот дијалог со ЕК и со државите-членки.⁵⁹²

2. Конфликтот од 2001 година и улогата Заедничката надворешна и безбедносна политика

Различниот и комплексен етнички состав (со големо албанско малцинство) значи дека меѓуетничките односи во Република Македонија се

⁵⁸⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The Western Balkans and European Integration, Commission of the European Communities, COM (2003) 285, Brussels, 21 May 2003.

⁵⁹⁰ Други елементи се: помош за демократизација и граѓанско општество, хуманитарна помош, соработка во сферата на правдата и внатрешните работи и развивање на интензивен политички дијалог. Council Decision 9369/04 on the principles, priorities, and conditions contained in the European Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia, Council of the European Union, Brussels, 9 June 2004.

⁵⁹¹ Analytical Report for the Opinion on the application from the Republic of Macedonia for EU membership COM (2005) 562 final, Brussels, 9 November 2005.

⁵⁹² Од јануари 2007 година, како заслуга на статусот кандидат, ЕУ ја замени програмата КАРДС со инструментите за претпристапна помош.

значајно прашање од кое зависи стабилноста не само на државата, туку и на целиот регион. Колку е поголемо растојанието меѓу членовите на двете етнички групи, толку е поголема маргинализацијата. Ситуацијата со етничките Албанци во Македонија пред и по независноста се совпаѓаат во ваквата слика. Албанците имаат тенденција да се концентрираат во граничните области на државата, кон Албанија и Косово. Распадот на економијата, поврзано со настаните од конфликтот во СФРЈ, ги зголеми албанските поплаки околу нивното исклучување и недостатокот на можности во македонското општество.⁵⁹³ Иако Владата направи напори за балансирање на односите со етничкото малцинство, етничките Албанци продолжија да бараат поголема застапеност во сите сфери. За време на конфликтот во Косово, голем страв беше дека притисокот создаден од кризата ќе ја дестабилизира државата, доколку се појавеше можност етничките Албанци од Македонија да се соединат со Албанците од Косово и Албанија за создавање на „Голема Албанија“.⁵⁹⁴

Во февруари 2001 година, Македонија навлезе во политичка и воена криза, следејќи го издигнувањето на албанските вооружени групи. Вооружениот конфликт почна со појавата на Ослободителната национална армија (ОНА) како силен ентитет, барајќи еднакви права за етничките Албанци и давајќи поддршка за милитантите. Различни фактори влијаеја на воената криза од 2001 година, вклучително и фактот дека надворешните проблеми со кои Македонија се соочи со своите соседи, особено Грција и Србија, од својата независност беа подобрани и како последица внатрешните меѓуетнички проблеми не можеа повеќе да бидат ставени настрана, со што крајот на војната во Косово ги зголеми можностите за дејствување од страна на албанските етнички милитанти.

⁵⁹³ Раните поделби почнаа кога етничките Албанци го бојкотираа референдумот за независност во септември 1991 година и не го поддржаа усвојувањето на новиот македонски устав. Владата ги увиде прашањата на етничките Албанци како внатрешна грижа, што доколку бидат оправдани, ќе ја поткопаат стабилноста и територијата на РМ. Овие прашања се однесуваа на: недостатокот од образовни можности; непризнавањето на албанскиот јазик како официјален, иако Уставот повикуваше на еднаквост меѓу сите говорни јазици; дискриминацијата, поради уставната одредба која ја опишува Македонија како „национална држава на македонскиот народ“; како и недоволната застапеност на етничките Албанци, особено во вооружените сили, полицијата, правните и политичките професии. Поопширно во: Alice Ackermann, *Making Peace Prevail: Preventing Violent Conflict in Macedonia*, Syracuse, Syracuse University Press, 1999, p. 63.

⁵⁹⁴ Како резултат на конфликтот во Косово, приближно 300.000 косовски Албанци пребегнаа во Македонија, каде што 60% од нив беа сметени во повеќе семејства, отколку во бегалските кампови. Доколку повеќето од овие беглаци останаа во државата, имајќи ја предвид традиционалната висока стапка на во државата, Албанците би можеле да бидат мнозинска етничка група. David Ludlow, “Preventive Peace-making in Macedonia: An Assessment of UN Good Offices Diplomacy”, *Brigham Young University Law Review*, Vol. 2003 (2), p. 777.

Два основни фактора помогнаа за постигнување на мировна спогодба. Од една страна, воениот одговор на владата кон кризата беше несоодветен. Наследувајќи слаба воена структура, на македонската армија и требаше долго време за организирање на контраофанзива, што само ги охрабри албанските милитанти; од друга страна, меѓународната заедница стравуваше дека насилството ќе ја втурне Македонија во граѓанска војна. Потпомогнати од меѓународната заедница, под водството на ЕУ, страните во конфликтот ја потпишаа Охридската рамковна спогодба на 13 август 2001 година, воспоставувајќи бројни специфични политички реформи со цел запирање на насилството.⁵⁹⁵ Спогодбата вклучи поголемо признавање на етничките албански права во замена за ветувањето на милитантите за предавање на нивното оружје до мировните сили на НАТО. Директно одговори на повеќето барања на етничките Албанци и воспостави појдовни точки и водечки насоки за водење на политичкиот и социјалниот дијалог, како и зајакнување на демократијата, како што е одбивање на употребата на насилството во остварување на политички цели и признавање дека суверенитетот и територијалниот интегритет на Македонија не е предмет на дискусија.⁵⁹⁶ Исто така, спогодбата ја нагласува важноста за одржување на мултиетничка Македонија со осигурување дека уставот целосно ги извршува потребите на сите граѓани и го признава принципот на недискриминација во поглед на вработувањето во јавниот сектор, измена на законот за локална самоуправа и предлози за зголемување на одговорностите и надлежностите на локално избраните службеници. Со оваа спогодба, правата на малцинствата беа зајакнати, особено со механизмот на „двојно мнозинство“ во Парламентот, со цел да се осигура дека мнозинството ги зема предвид грижите на малцинството. Рамковната спогодба го признава македонскиот јазик како официјален јазик, но предвидува дека „секој друг јазик што го говорат најмалку 20% од популацијата е, исто така, официјален јазик“.⁵⁹⁷ Во овој поглед, спогодбата стипулира бројни амандмани поврзани со признавањето на албанскиот јазик, децентрализација на власта и пропорционална застапеност на Албанците во јавната администрација. Во ноември 2001 година, Парламентот го одобри новиот Устав со инкорпорирање на реформите наведени во мировната спогодба.

Внатрешниот конфликт се закани на процесот на реформи и како последица приближно 170.000 граѓани беа раселени. Причините за конфликтот се различни, но најчесто се споменуваат политичките, социјалните и економските нееднакости меѓу македонското и етничкото албанско население. Екстремно високата стапка на раѓање кај етничките Албанци, заедничката недоверба и недостатокот на контакт меѓу заедниците како

⁵⁹⁵ Охридска рамковна спогодба, <http://www.dzr.gov.mk/Uploads/ustavrm.pdf>.

⁵⁹⁶ Охридска рамковна спогодба, 1.2 „...нема територијални решенија за етничките прашања“.

⁵⁹⁷ Охридска рамковна спогодба 6.5, 6.6, Образование и јазик.

резултат на културните и јазичните разлики, заедно со уставните навреди придонесоа за разбирањето зошто меѓуетничките односи кулминираа во 2001 година. Исто така, кризата во Косово ја поплави Македонија со бегалци и оружје, давајќи им на радикалните Албанци во Македонија можност за вооружена побуна.

Улогата на меѓународната заедница, особено улогата на ЕУ, беше клучна за стабилизација на државата за време и по кризата од 2001 година. Ситуацијата во Македонија ја покажа зрелоста на ЕУ како безбедносен актер во поглед на капацитетот за решавање на конфликти во рамки на нејзиното соседство и преку поттикнување за идно членство. Ваквото влијание на мека сила е особено изразено во слаби држави – како Македонија – што го перципираат членството во ЕУ како гаранција за долгорочна стабилност. Во време кога структурите за кризен менаџмент почнаа да се развиваат, конфликтот во Македонија ги предизвика способностите и волјата на Унијата во соодветно справување со кризата. Унијата активно учествуваше во процесот, повикувајќи ги етничките Албанци за почнување дијалог со владата и со официјалните лица на ЕУ, Хавиер Солана и Крис Патен, кои земаа учество во разговорите. Иако ЕУ нагласи дека официјалните лица „нема да ги водат разговорите, туку ќе дејствуваат како олеснувачи“, позицијата на Солана и Патен беше јасна: тие го „осудија насилството на албанските милитанти и го поддржаа територијалниот интегритет на Македонија, повикувајќи на натамошни реформи во градење на мултиетничко општество и проширување на правата на малцинствата, со цел изолирање на екстремистите“.⁵⁹⁸ Суштинско за успешната улога беше фактот дека по почетокот на насилствата во Македонија, Унијата одговори многу брзо, на основа на заедничка позиција на државите-членки во однос на позицијата што ја имаше Унијата.

Сепак, Унијата не успеа да идентификува или да се соочи со некои од претходните знаци што ја посочуваа можноста дека може да избие криза во Македонија многу порано отколку што тоа се случи во март 2001 година.⁵⁹⁹ Прво, растечкиот проблем на албанските бегалци од Косово, каде што Владата на Македонија ја предупреди меѓународната заедница дека не може да дозволи прилив на повеќе бегалци на својата територија поради економски причини и стравот од нарушување на етничката структура на државата. Второ, постоеја докази што посочуваа кон масовна нелегална трговија со оружје во северниот дел на Македонија на границата со Косово и Србија. Трето, ЕУ не успеа да воспостави врска меѓу кризата во Косово и можноста од појавување на криза во Македонија. Вниманието на Унијата и на целата меѓународна заедница беше фокусирано на Косово, а Маке-

⁵⁹⁸ The EU's Role in Macedonia, *BBC News: World Edition*, April 2, 2001.

⁵⁹⁹ Sophia Clement, "Conflict Prevention in the Balkans: Case Studies of Kosovo and the FYR of Macedonia", *Chaillot Paper No. 30*, Paris, EU Institute for Security Studies, 1997, pp. 13-27.

донија беше сметана како релативно стабилна држава. Европската комисија, неколку месеци пред кризата, беше вклучена во РМ со различни проекти (обезбедување поддршка за зајакнување на административни и судски капацитети), но овие акции не го спречија избувнувањето на конфликтот меѓу државните власти и албанските бунтовници.

Од друга страна, постојат неколку фактори кои ја карактеризираат успешната улога на Унијата: (а) брзото и навременото вклучување на кризниот менаџмент; (б) целосен пристап во смирување на кризата во Македонија, преку вклучување на различни и бројни ЕУ-актери (делегацијата на Европската комисија, Високиот претставник за ЗНБП, Специјалниот претставник на ЕУ, Европската агенција за реконструкција, претседателството на ЕУ, воената мисија „Конкордија“, цивилната полициска мисија „Проксима“); и (в) преку комбинирање на различни инструменти преку кои ЕУ го поврзуваше кризниот менаџмент со долгорочните мерки.⁶⁰⁰ Иако ова се различни претставувања на ЕУ, Унијата основно ги воспостави сите свои различни пристапи – ЗНБП, ЕБОП, политика за развој на соработка и хуманитарна помош, но исто така, и трговија и комерцијални политики.

За време на кризата, Високиот претставник за ЗНБП, Хавиер Солана, тестирајќи ја политиката на вториот столб, пред Советот за општи прашања на 10 јули 2001 година потврди дека: „овој регион претставува централен тест за ефикасноста на надворешната политика на Унијата ... бидејќи Западен Балкан не е туѓ за нас, туку напротив, внатрешно поврзано со нашата судбина“.⁶⁰¹ Ако се има предвид слабата воена структура на Македонија, Грција за време на Самитот на ЕУ во Стокхолм на 23 март 2001 година предложи активирање и испраќање на мултинационални сили од југоисточните европски држави, стравувајќи од можноста дека западноевропските држави нема да бидат заинтересирани за испраќање на дополнителни војници на силите на КФОР во Косово. Како и да е, мислењето предложено од Грција не беше прифатено од ЕУ и како што беше потенцирано „нема можност за влез на трупи од државите-членки на ЕУ на територијата на Република Македонија, имајќи го предвид официјалниот став на Република Македонија, која не прифаќа надворешни трупи на својата територија, освен техничка помош и советување од членките на ЕУ и НАТО“.⁶⁰²

Активностите што подоцна беа преземени од ЕУ, со цел да се помогне Република Македонија да ја надмине опасноста од ескалирање на состојбата, беа прифатени со различни чувства и забелешки. Високиот претставник за ЗНБП, Хавиер Солана, и Комесарот за надворешни односи, Крис Патен, потпомогнати од Генералниот секретар на НАТО, Лорд Робертсон, во март и април 2001 година беа вклучени во „шатл дипломати-

⁶⁰⁰ Види: Ulrich Schneekener, “Developing and applying EU crisis management: test case Macedonia”, *ECMI Working Paper No. 14*, January 2002, p. 32.

⁶⁰¹ Penelopa Gjurgilova, *From Co-operation to Membership*, Skopje, Delagation of the European Commission, 2005, p. 256.

⁶⁰² www.hri.org/news/greek/mpab/2001/01-03-25.mpab.html.

ја“, водејќи долги преговори, со македонските власти, кои позитивно доведоа до преместување на водечката улога во кризното решавање од страна на САД на страната на ЕУ. Постоеја интензивни разговори во Брисел од страна на официјалните лица на ЕУ, каде беше нагласено дека ЕУ не прифаќа насилство како средство за постигнување цели, што резултираше со првата посета на Високиот претставник за ЗНБП, со цел да се даде позитивен сигнал дека ЕУ беше за дијалог, а не за преговори со терористите.

Иако постоеше можност дека ЕУ ќе реагира позитивно на барањата на етничките Албанци за преговарање со нивно присуство и одвивање на дискусијата со медијаторство на меѓународната заедница, во периодот пред потпишување на ССА таквата можност не беше воопшто разгледувана од ЕУ. Основните преговори каде што беа присутни претставниците на ЕУ беа одржувани во стриктна тајност и зад затворени врати со релевантните претставници на политичките партии на Република Македонија. Како и да е, за време на последната посета на Високиот претставник за ЗНБП, пред потпишувањето на ССА, беше потенцирана јасна порака: дека ЕУ нема намера да го легитимизира вооружениот конфликт што во најголем дел беше доведен од Косово, имајќи предвид дека ваков вид сценарио не е применливо на македонската територија, не само поради тоа што е застапено, туку и поради причината дека Република Македонија го немаше висотинскиот капацитет за граѓанска војна.⁶⁰³

Високиот претставник за ЗНБП и Генералниот секретар на НАТО за време на посетата на 8 мај 2001 година, нагласија дека меѓународната заедница нема да дозволи освојување територии од страна на терористите во Република Македонија. Високиот претставник, исто така, ја пренесе и пораката од неформалниот состанок на министрите за надворешни работи на државите-членки на ЕУ одржан во Шведска на 6 мај 2001 година, дека ЕУ е против декларација за војна во државата, неформално потенцирајќи дека ќе остане во државата сè додека не се разреши кризата.

Ако се следат интензивните преговори на претставниците на ЕУ со политичките лидери на Република Македонија, може да се забележи размислувањето на ЕУ дека суштината на конфликтот лежи во неспособноста на политичките актери да прифатат заеднички услови и да понудат решенија за клучните проблеми во државата. Заради тоа, ЕУ се одлучи да врши одржлив притисок на сите страни, инсистирајќи дека со имплементацијата на ССА меѓуетничките односи ќе бидат порелаксирани.

Македонија е специфичен случај во кој се употребени двете димензии на воениот и цивилниот механизам на кризниот менаџмент на ЕУ и каде што постои широк консензус во ЕУ дека ова е направено на успешен начин. Сепак, и покрај постоењето на консензус дека Унијата, преку ЗНБП, успешно се справи со кризата во Македонија, постојат неколку факти кои може да го наметнат сосема спротивното. Прво, пред да се појави

⁶⁰³ Penelopa Gjircilova, *From Co-operation to Membership...*, op. cit., p. 256.

конфликтот, Македонија претставуваше успешен модел на превентивна дипломатија според Советот на Европа, ОБСЕ и други меѓународни организации, како заслуга на улогата за време на кризата во Косово. Како и да е, големиот прилив на бегалци од Косово и ефектот на прелевање на случувањата не беа предвидени како критична точка што ќе ја вклучи Македонија во кризата, што се смета за неуспех на ЗНБП, бидејќи наместо да се пристапи кон проактивно решавање на конфликтот, во тоа време речиси ништо не беше направено за избегнување на насилството.

Второ, како причина за неуспех се наведува и неподготвеноста на институциите на ЕУ да реагираат на кризата што се појави. И покрај воспоставување на Главната цел за преземање на воени операции, одложувањето на имплементацијата имаше импликации во клучните моменти на теренот. Унијата даваше само политичка поддршка за Македонија, ЗНБП не успеа да ги испрати своите капацитети на теренот и со тоа директно влијаеше врз понатамошните случувања.⁶⁰⁴ Речиси две години по потпишувањето на Охридската рамковна спогодба, на 31 март 2003 година, ЗНБП беше подготвена да ја испрати својата прва воена мировна мисија според Берлин-плус спогодбата.

Трето, како неуспех може да се смета и инсистирањето од страна на ЕУ и самиот Висок претставник за ЗНБП во креирање на „Влада на национално единство“ од главните политички партии, што предизвика сомнеж кај општата јавност. Не само што улогата на големата коалиција го загуби значењето, туку Претседателот на државата стана централна политичка институција, наместо Владата., што покажува како една политичка цел може да ја смени својата претходнопланирана улога додека суштината останува иста.

Четврто, операцијата Конкордија (подолу детално разработена), како политика за превенција од конфликти, придонесе кон напорите за постигнување на мирна, демократска и просперитетна држава, но недостасуваше политичката поддршка за имплементација на рамковната спогодба на што се гледа како неуспех на ЗНБП. Ограничените политички резултати на мисијата целосно се совпаѓаат со зададените цели, но нејзините резултати создаваат политички неуспех.

Конечно, кризата во Македонија не беше разбрана како можност за активна употреба на средствата на ЗНБП, туку како тест и процес за институционално учење. Затоа постоеја и поделени гледишта во однос на успехот на ЗНБП во справување со кризата. Од една страна, за Унијата тоа е успех, додека за македонската страна како инволвирана држава, доколку ЗНБП порано беше вклучена, етничките тензии немаше да прераснат во насилство. Од оваа перспектива, ЗНБП се смета за неуспех поради 200 загинати и повеќе од 170.000 раселени лица.

⁶⁰⁴ “EU Vows Political Support for Macedonia”, Brussels, *Xinhua News Agency*, March 19, 2001.

Критично проценување на вклученоста на ЕУ во кризата во Македонија потврдува дека Унијата, заедно со другите меѓународни актери, ја пропушти можноста да ја спречи кризата од ескалирање. Најважно од сè, многу предупредувачки знаци беа пропуштени, потценети или едноставно не беа трансформирани во акција, вклучително извештаи околу зголемената трговија на оружје во Косово, радикализацијата на албанските екстремисти и лабавите внатрешни односи меѓу македонската и етничката албанска елита.

Како и да е, во споредба со другите балкански кризи, кризниот меѓаџмент на ЕУ значително се подобри, иако не беше целосно успешен. По избувнување на насилствата, ЕУ одговори многу брзо и на основа на единствена заедничка позиција. За обезбедување на оваа заедничка политика, Високиот претставник и неговиот персонал се покажаа како многу важни. За првпат, преку Високиот претставник, ЕУ можеше активно да дејствува за брзо време и на различни нивоа. Во исто време, Комисијата на ЕУ беше подготвена да организира среднорочни и долгорочни заложби. ЕУ имаше корист од сите инструменти на свое располагање, што се протегаа од Високиот претставник, назначувањето на специјален претставник, испраќање на набљудувачи и други експерти за финансиска и економска соработка, вклучително и перспекти за интеграција на Македонија во ЕУ.

3. Европската безбедносна и одбранбена политика во Република Македонија

3.1 Операција „Конкордија“ (воена мисија)

Следејќи ја полициската мисија во БиХ, ЕУ ја воспостави својата прва воена операција, „Конкордија“, како одговор на барањето од 17 јануари 2003 година на претседателот на Република Македонија, Борис Трајковски.⁶⁰⁵ На 18 март 2003 година, на покана на Република Македонија, ЕУ ја презеде операцијата Сојузничка хармонија на НАТО, со цел осигурување на безбедносната средина и забрзување на процесот на имплементација на Охридската рамковна спогодба. Советот одобри Општ концепт за операцијата и Воениот персонал на ЕУ работеше, според усогласените аранжмани за осигуран пристап, со персоналот на НАТО за планирање во оперативниот план на Врховната команда на сојузничките сили за Европа.⁶⁰⁶

Оперативното планирање и командата беа спроведувани со поддршка на колективните средства и способности на НАТО, согласно Берлин-плус спогодбата. 26 држави, вклучително и сите држави-членки на

⁶⁰⁵ Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003 on the European Union military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 34, 11 February 2003.

⁶⁰⁶ Council Decision 2003/202/CFSP of 18 March 2003 relating to the launch of the EU military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 76, 22 March 2003.

ЕУ, со исклучок на Ирска и Данска, придонесоа кон мисијата со приближно 350 до 400 лесно вооружен воен персонал (табела 14).⁶⁰⁷ Заедничката акција утврди дека трети држави се поканети да учествуваат во операцијата: членки на НАТО што не се членки на ЕУ, држави-кандидати за членство во ЕУ, како и учество на поканети потенцијални партнери. Во заедничката акција, Советот го овластува ПБК, дејствувајќи на совет на оперативниот командант и ВКЕУ, да усвојува одлуки врз основа на прифатените придонеси и да воспостави, доколку е потребно, Комитет на придонесувачи.⁶⁰⁸ Со Франција, како рамковна држава, силите на ЕУ патролираа околу регионите со мнозинско албанско население, на граничните премини со Албанија, Косово и Србија. На 30 септември 2003 година, одговорностите на Франција беа префрлени на ЕУФОР и беа одржани сè до завршување на операцијата на 15 декември 2003 година.⁶⁰⁹

За разлика од полициската мисија во БиХ, „Конкордија“ се потпираше не само на средствата на државите-членки на ЕУ, туку и на планската и логистичката поддршка од НАТО, вклучително и од САД. Со тоа, освен што претставува прва воена операција на ЕУ, „Конкордија“, исто така, претставува и прва употреба на стратешките аранжмани на ЕУ и НАТО. Оперативното планирање и командата беа спроведувани со поддршка на колективните средства и способности на НАТО, согласно Берлин-плус. Серија задачи беа дефинирани во оперативниот план: евалуација на безбедносната ситуација и извидување на патната мрежа и други области, состаноци со цивилните и воени власти и меѓународни организации и систематски средби со населението итн.⁶¹⁰

Командните и контролните аранжмани за мисијата на ЕУ се воспоставени во оперативниот план со цел создавање синџир на команда на ЕУ која ќе ги рефлектира оперативните потреби за координација со НАТО. Главното седиште на „Конкордија“ беше лоцирано во Врховниот штаб на сојузничките сили на Европа во Белгија, со три регионални седишта во Скопје, Куманово и Тетово. Мисијата беше раководена од германскиот адмирал Рајнер Фејт, како оперативен командант и заменик на Врховниот командант на НАТО за Европа. На 7 февруари 2003 година, Советот со пи-

⁶⁰⁷ Во тоа време, пред проширувањето од 1 мај 2004 година, во операцијата „Конкордија“ учествуваа 13 држави-членки на ЕУ: Австрија, Белгија, Финска, Франција, Германија, Грција, Италија, Луксембург, Холандија, Португалија, Шпанија и Велика Британија. Учеснички беа и шест држави-членки на НАТО, кои во тој период сè уште не беа членки на ЕУ: Чешка, Унгарија, Исланд, Норвешка, Полска и Турција, како и 7 држави што не беа ниту членки на ЕУ, ниту на НАТО: Бугарија, Романија, Естонија, Летонија, Литванија, Словачка и Словенија.

⁶⁰⁸ Council Joint Action 2003/92/CFSP.

⁶⁰⁹ Council Decision 2003/563/CFSP on the extension of the European Union military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia OJ L 190/20, 29 July 2003.

⁶¹⁰ Pierre Augustin, “Lessons learned: Operation Concordia/Altair in Macedonia”, *Doctrine* 06, March 2005.

шана процедура одлучи да го назначи генерал Пјер Марал од Франција за командант на силите на ЕУ, стациониран во Скопје за период до 1 октомври, кога беше заменет со португалскиот генерал Луис Нелсон Фереира дос Сантош, како командант на силите до 15 декември. Командантот на силите го известуваше Оперативниот командант, кој од друга страна, го известуваше ВКЕУ со одговорност да го набљудува напредокот на операцијата. Претседавачот со ВКЕУ дејствува како примарна точка на контакт со оперативниот командант и регуларно известува до ПБК. Сите работеа во блиска координација со командата на НАТО и со специјалниот претставник на ЕУ за Македонија, Алексис Брунс од Белгија.⁶¹¹

Табела 14: Воен персонал на „Конкордија“

Европска унија		Трети држави	
Австрија	11	Бугарија*	2
Белгија	26	Канада	1
Финска	9	Чешка*	2
Франција	145	Естонија*	1
Германија	26	Унгарија*	2
Грција	21	Исланд	1
Италија	27	Летонија*	2
Луксембург	1	Литванија*	1
Холандија	3	Норвешка	5
Португалија	6	Полска*	17
Шпанија	16	Романија**	3
Шведска	14	Словачка*	1
Велика Британија	3	Словенија*	1
		Турција	10
Вкупно:	308	Вкупно:	49

Извор: Lynch Dov, and Missiroli Antonio, *ESDP Operations. EU Institute for Security Studies*, 2003.

* Држави-членки на ЕУ од 1 мај 2004 година.

** Држава-членка на ЕУ од 1 јануари 2007 година.

Откако Советот ја почна операцијата, ПБК ја ужива политичката контрола и стратешките насоки на операцијата под одговорност на Советот. Во заедничката акција, Советот го овластува ПБК да преземе релевантни одлуки поврзани со операцијата, вклучувајќи и амандмани кон опе-

⁶¹¹ Council Joint Action 2002/832/CFSP of 21 October 2002 amending Joint Action 2001/760/CFSP concerning the appointment of the Special Representative of the European Union in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 285/12, 23 October 2002; Council Joint Action 2004/565/CFSP of 26 July 2004 appointing the European Union Special Representative in the former Yugoslav Republic of Macedonia and amending Joint Action 2003/870/CFSP, OJ L 251/18, 7 August 2004.

ративниот план, синџирот на команда и правилата на ангажирање. ПБК регуларно го известува Советот и го советува за престанок на операцијата, иако одлуката за завршување на операцијата е исклучиво на Советот, поддржана од Високиот претставник кој ќе му помага на Претседателството по прашања поврзани со операцијата и, заедно со Специјалниот претставник на ЕУ, ќе служи како главна точка за контакт со властите во РМ.⁶¹²

Заедничката акција наведува дека (по консултациите меѓу ЕУ и НАТО) целосниот синџир на команда останува под политичка контрола и стратешка насока на ЕУ за време на операцијата, каде што оперативниот командант ги известува само телата на ЕУ. Како и да е, подвлекува бројни начини според кои НАТО ќе биде информиран за напредокот на операцијата на ЕУ. Заедничката акција назначува дека ПБК ќе одржува контакт со Северноатлантскиот совет за време на операцијата и ќе го информира пред поднесување предлог до Советот за престанок на операцијата. Понатаму, предвидува дека овие контакти на високо ниво ќе бидат дополнети со регуларни контакти меѓу командантите на ЕУ и НАТО во регионот.

„Конкордија“ првенствено се очекуваше да трае шест месеци со заедничка сума од 4,7 милиони евра и други трошоци финансирани од државите-учеснички. Шестмесечниот буџет подоцна беше кренат на 6,2 милиони евра. За разлика од полициските мисии на ЕУ, државите-учеснички учествуваа со своите индивидуални оперативни трошоци, како и процентуален дел од заедничките трошоци. Специфично, државите-членки на ЕУ учествуваа со 84,5% од заедничките трошоци, согласно големината на нивниот БДП, додека другите држави што учествуваа во мисијата, а не се членки на ЕУ, ги презедоа преостанатите 15,5% од вкупните трошоци.⁶¹³

3.1.1 Case study: Односите меѓу Европската унија и НАТО во Македонија

„Конкордија“ можеше да биде преземена само преку склучување спогодба меѓу ЕУ и НАТО за пристап на ЕУ во воената опрема и средствата на НАТО, бидејќи без дозвола од државите на НАТО, ЕУ не можеше да преземе воена операција, зашто нејзината способност да дејствува во областа на ЕБОП е зависно од употребата на средствата што ЕУ не ги поседува – средства обезбедени од НАТО. Од оваа претпоставка може да се увиди дека мисијата покажа колку е важна соработката меѓу ЕУ и НАТО и поради тоа и трансатлантската врска за ЕУ.

Во декември 2002 година, пред Самитот на НАТО во Прага, преговорите меѓу ЕУ и НАТО околу Берлин-плус аранжманите беа блокирани од Турција, која инсистираше на одлучувачка улога во сите воени операции на ЕУ, додека ЕУ се противеше поради фактот дека Турција е членка на НАТО, но не и на ЕУ. Блокадата на Турција не дозволи користење на

⁶¹² Council Joint Action 2003/92/CFSP.

⁶¹³ Види: Gustav Lindstrom, “On the Ground: ESDP Operations ...”, op. cit., p. 116.

Берлин и Берлин-плус спогодбите во пракса. Преговорите меѓу ЕУ и Турција беа блокирани со месеци, сè до 12 декември 2002 година кога Европскиот совет во Копенхаген усогласи дека Берлин-плус спогодбите и имплементацијата ќе се применува само на оние држави-членки на ЕУ што се членки на НАТО или страни во Партнерството за мир или имаат склучено билатерални безбедносни аранжмани со НАТО.⁶¹⁴ Ваквата формулација, што го исклучува Кипар од земање учество во воените операции на ЕУ со употреба на средствата на НАТО, беше доволна да се надминат турските приговори и да се обезбеди пристап до средствата на НАТО.⁶¹⁵

Ваквиот случај на држава што не е членка на ЕУ и ја има контролата за давање дозвола за користење на средствата на НАТО од страна на ЕУ во мировната мисија во Македонија ја покажува потребата за поголема транспарентност и врски меѓу ЕУ и НАТО. НАТО државите-членки што не припаѓаат на ЕУ изразија грижи дека се ставени настрана во случај кога се презема автономна воена акција под ЕБОП. Ова се однесува на проблемот на дискриминација како грижа на САД околу развојот на ЕБОП. Навистина, ова прашање може да влијае не само на транспарентноста, туку и на целокупните односи меѓу ЕУ и НАТО. проблемот е дискриминација на држава-членка на НАТО што не припаѓа на ЕУ и грижите на Турција се разбирливи околу употребата на средствата на НАТО од страна на ЕУ, што се, исто така, средства и на Турција, во случај кога Турција не може да биде дел од мисијата. Заради овој недостаток на транспарентност, постои опасност двете организации да имаат бавен и неефикасен одговор во случај на криза поради нивните разговори и расправи околу надлежноста, во момент кога истата криза излегува од контрола.

Мисијата во Македонија требаше да биде првиот чекор кон автономна операција на ЕУ. Но, ветото на Турција го докажа спротивното – дека овој капацитет не е автономен и дека заедничките акции на ЕУ и НАТО завршуваат бавно и помалку ефективно отколку посебна НАТО- или ЕУ-акција. Конечно, преземањето на мисијата од ЕУ требаше двапати да биде одложено, сè додека не беше постигната спогодба во декември 2002 година. Оваа карактеристика ја покажува целосната зависност на ЕУ од НАТО за дејствување во воената област, што останува основна безбедносна ор-

⁶¹⁴ Tânia Felício, “EU’s Mission in Macedonia – milestone for EU’s ESDP or proof of EU’s dependence on its transatlantic partners?”, *Licenciada em Relações Internacionais*, Maio de 2003.

⁶¹⁵ Ваквиот развој беше можен откако ЕУ вети датум за преговори со Турција за членство во Унијата. Иако Турција не успеа да обезбеди точен датум, сепак се повлече од своите забелешки. Склучувањето на Берлин-плус аранжманите беше завршено со потпишување на Спогодбата за безбедност и информации меѓу ЕУ и НАТО на 14 март 2003 година. Види: Council Decision 2003/211/CFSP of 24 February 2003 concerning the conclusion of the Agreement between the European Union and the North Atlantic Treaty Organisation on the Security of Information, OJ L 80/35, 2003.

ганизација. Искуството од кризниот менаџмент во Македонија, каде што заедничкиот ЕУ-НАТО пристап имаше суштинска улога во разрешување на внатрешниот конфликт пред да прерасне во граѓанска војна, го подвлекува значењето на односите. Кризниот менаџмент во конфликтот во Македонија е одличен пример за трансатлантската соработка, каде што имаше преговори за мировна спогодба водени од Генералниот секретар на НАТО, Лорд Робертсон, и Високиот претставник на ЕУ, Хавиер Солана, како и претставниците на САД, за кои се сметаше дека имаа важна улога за добриот развој на преговорите. Дипломатите потенцираа дека почнувањето на мисијата на ЕУ покажа дека односите меѓу ЕУ и САД сè уште се корисни, и покрај трансатлантските затегања, откако Вашингтон требаше да ја одобри спогодбата на НАТО за помагање во развојот на одбранбените амбиции на ЕУ.

3.2 ЕУПОЛ „Проксима“ (цивилна мисија)

„Проксима“ е цивилна мисија со цел поддршка на процесот на реформа во рамките на македонската полиција, со нагласок на борбата против организираниот криминал. Одлуката на ЕУ за создавање на цивилна полициска мисија во Македонија, како продолжување на „Конкордија“, е усвоена по кратки консултации со домашните власти. Сепак, на 16 септември 2003 година, македонските власти во официјална смисла ја поканија ЕУ да ја замени својата воена мировна операција со цивилна полициска мисија, откако ЕУ ги убеди домашните власти дека „Проксима“ ќе помогне во развој на полициска служба во согласност со високите европски и меѓународни стандарди. Советот на ЕУ одговори на официјалната покана на македонските власти со усвојување на заедничка акција на 29 септември 2003 за воспоставување на ЕУПОЛ „Проксима“ од декември 2003 година, веднаш по истекот на мандатот на операцијата „Конкордија“, за почетен период од 12 месеци, односно од 15 декември 2003 година до 15 декември 2004 година,⁶¹⁶ за подоцна да биде проширена на дополнителна една година.⁶¹⁷ Со одлука на Советот, Барт Дуг беше назначен за шеф на мисијата/полициски комесар.⁶¹⁸ Тој раководеше со тимот за планирање на операцијата, пред да ја преземе оперативната улога на шеф на мисијата/полициски комесар.

⁶¹⁶ Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 249/66, 1 October 2003.

⁶¹⁷ Council Joint Action 2004/789/CFSP of 22 November 2004 on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 348, 24 November 2004.

⁶¹⁸ Council Decision 2003/682/CFSP of 29 September 2003 concerning the appointment of the Head of Mission/Police Commissioner of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 249/70, 1 October 2003.

Во линија со целите на Рамковната спогодба, „Проксима“ се фокусираше на постепена стабилизација на државата. Операцијата што немаше извршен мандат, имаше екстремно краток период за планирање што не овозможуваше елаборација на добро дефиниран мандат. Последното се разви во широк мандат што ги покрива мониторинг и советување поврзано со сите функции на униформирана, кривична и гранична полиција, Управата за државна безбедност и контраразузнавање и внатрешна контрола. Целта беше мониторинг и советување, на централно и локално ниво, на македонските полициски сили, а со тоа и поддршка на развојот на ефикасна и професионална полициска служба, способна да се бори со организираниот криминал во согласност со европските полициски стандарди, да помага во практичната имплементација на реформата на Министерството за внатрешни работи и оперативна транзиција кон гранична полиција. Широката цел на „Проксима“ беше одржување средина што ја олеснува имплементацијата на Охридската рамковна спогодба.⁶¹⁹

По склучувањето на Охридската рамковна спогодба, Македонија направи значителен напредок кон стабилизација. Надворешното воено присуство – операциите на НАТО и ЕУ – успешно придонесоа за имплементација на Рамковната спогодба, овозможувајќи им на државните власти да се фокусираат на крупните приоритетни реформи (економија, администрација, правда, интегрирано гранично управување) и постигнување напредок кон интеграција во ЕУ. Додека продолжувањето на насилните етнички судири не можеше да се повтори, организираниот криминал, корупцијата и слабата економија продолжија да бидат главни закани за безбедноста на Македонија. И покрај напорите на владата, силите на македонската полиција останаа неспособни да се соочат со овие безбедносни закани и не уживаа јавна доверба во способностите за спроведување на правото. Како причини се наведуваа неуспехот за градење на мултиетничка полиција, како и слабата комуникација и координација, преголемата централизирана контрола на полицискиот сектор, што се сметаат за одговорни за општите слабости на македонските безбедносни сили.⁶²⁰

„Проксима“ се обврза на блиска соработка со локалните власти – чија соработка беше суштинска за успех на мисијата, како и активна соработка со активностите на ОБСЕ во државата. Мисијата имаше за цел да ги надополни програмите за помош на Заедницата во рамки на Процесот на стабилизација и асоцијација, со фокус на области како демократија и владеење на правото, економски и социјален развој, правда и внатрешни работи, цивилно општество, трговија, модернизација на судството, развој на локалната инфраструктура и интегрирано гранично управување итн.⁶²¹

⁶¹⁹ Council Joint Action 2003/681/CFSP.

⁶²⁰ International Crisis Group, “Macedonia: No room for complacency”, *Europe Report* N° 149, 23 october 2003.

⁶²¹ Daniela Manca, “The EU Police Mission PROXIMA in Macedonia”, *European Security Review* No. 21, February 2004, p. 6.

Мисијата е составена од околу 200 невооружени полицајци назначени од државите-членки на ЕУ (во тоа време 15 држави-членки и 10 држави што и пристапија на Унијата на 1 мај 2004 година, заедно со Бугарија и Романија кои влегоа во ЕУ на 1 јануари 2007 година) – кои носат национални полициски униформи и знак на ЕУ – трети држави (Турција, Норвешка и Исланд како членки на НАТО), како и меѓународен цивилен персонал и локален персонал регрутиран на договорна основа од страна на ЕУПОЛ „Проксима“. Исто така, беа повикани и други држави на учество, како Канада, Русија, Украина, Швајцарија и САД, кои, сепак, како членки на ОБСЕ продолжија да ги поддржуваат мисиите на ОБСЕ.

Во линија со својот мандат да работи „во рамки на поширока перспектива за владеење на правото“, беа поставени таканаречени монитори за спроведување на правото кои, од една страна, се грижеа за подобрување на соработката меѓу сите тела во кривично-судскиот систем и, од друга страна, со мониторинг на единицата за внатрешна контрола. Значи, за зголемување на јавната доверба во полицијата, една задача на мониторите кои соработуваа со полициските службеници беше, на пример, да и се помогне на внатрешната контрола во истрага по жалби што се однесуваат на полициско несоодветно однесување преземено од ново воспоставената Единица за внатрешна контрола и професионални стандарди. Со тоа, задачата на мониторите го опфаќа мониторингот на конкретни постапки, како што се сите случаи на истрага против полициски службеници. Вклучена во борбата против трговијата со луѓе, основната цел на „Проксима“ во соочување со ова прашање беше подигнување на свеста и подобрување на способностите во истрагата на сомнителните случаи.

Безбедноста на персоналот на „Проксима“ беше ставена под одговорност на македонските безбедносни сили. Сепак, за време на подготвителната фаза и врз основа на проценка на ризикот, беше одлучено да се поддржи персоналот на „Проксима“ со помали (околу 30 членови вооружена единица) заштитни елементи. Како што е наведено во заедничката акција, главната команда на „Проксима“ е лоцирана во Скопје, каде што операциите беа управувани од Барт Дуг, во блиска координација со специјалниот претставник на ЕУ за регионот, Сорен Јесен Петерсен. Централна единица од 10 службеници е поставена во Министерството за внатрешни работи. Нејзина одговорност е советување во борбата против криминал и трансформација на локалната полиција во мултиетничка служба, како што е наведено во рамковната спогодба. Околу 30 службеници се поставени на граничните премини со Косово, Албанија и Србија, каде што најмногу се одвива трговијата со дрога, оружје и луѓе. Дополнителни 150 службеници се поставени во регионите каде што е можна етничка конфронтација во државата (Тетово, Куманово, Гостивар и Охрид), кои дејствуваа на локално полициско ниво.⁶²²

⁶²² Council Joint Action 2003/681/CFSP.

Буџетот на мисијата изнесуваше 15 милиони евра за првата година, од кои 7,3 милиони евра се почетни трошоци. Мисијата е делумно финансирана од буџетот на Заедницата, додека Комисијата ја обезбедуваше мисијата со потребните оперативни буџетски средства преку договор со шефот на мисијата. Како дополнување, секоја држава-членка ги носи трошоците за своите назначени полициски службеници што вклучуваат плати, медицинска покриеност, надополни и патни трошоци. Заедничката акција воспостави максимален износ од 7 милиони евра (не вклучувајќи ги дневните трошоци) финансирани од буџетот на Заедницата.⁶²³ На 26 јануари 2004 година, министрите за надворешни работи на ЕУ усвоија заедничка акција што ја надополнува заедничката акција за поставување на ЕУПОЛ „Проксима“ со која беше воспоставен максимален износ од 6,5 милиони евра од буџетот на Заедницата за секојдневните трошоци на персоналот на мисијата.⁶²⁴ Официјалните лица на ЕУ наведоа два главни предизвика што влијаеја на процесот на градење на „Проксима“ и нејзината способност за исполнување на своите задачи. Овие се однесуваат на:

- Недостаток на персонал: процесот на создавање на силите за „Проксима“ покажа дека државите-членки сè уште се соочуваат со тешкотии во соочување со потребите и исполнување на слободните места во мисијата. Недостатоците се и поради финансиски причини и во овој случај беа поврзани со прашањето дали дневните трошоци треба да бидат покриени од буџетот на Заедницата или државите-членки – прашање што сè уште се одлучува според секој случај поединечно за цивилните операции на ЕБОП.
- Процедури за набавка: два месеца по формалното почнување на операцијата, „Проксима“ се соочуваше со недостаток на суштински материјали што требаше да бидат финансирани од буџетот на ЗНБП, додека недостатокот на почетни фондови за операциите за кризен менаџмент и отежнатите процедури за набавка на ЕУ повлекоа поенергичен одговор од страна на ЕУ.⁶²⁵

На теренот, „Проксима“ уживаше поддршка и соработка од локалните власти и полицијата, додека официјалните лица на ЕУ и персоналот на „Проксима“ сметаа дека постои потреба за поголема размена на информации и дозволен пристап до доверливи информации меѓу ЕУ и Македонија, особено во борбата против организираниот криминал. Значењето на ЕУПОЛ „Проксима“ за ЕБОП е двојно. Прво, „Проксима“ ја потврди заложбата на ЕУ за процесот на демократизација во Македонија и за специфичните критериуми за владеење на правото воспоставени во рамката на

⁶²³ Ibid.

⁶²⁴ Council Joint Action 2004/86/CFSP of 26 January 2004 appointing the EU Special Representative in the Former Yugoslav Republic of Macedonia and amending Joint Action 2003/870/CFSP, OJ 21/30, 28 Jan. 2004.

⁶²⁵ Daniela Manca, “The EU Police Mission PROXIMA in Macedonia...”, *ibid.*

Процесот на стабилизација и асоцијација. Второ, како што потенцираше Генералниот секретар/Високиот претставник при почнувањето, мисијата е, исто така, знак за способноста на ЕУ да ги адаптира средствата на ЕБОП во специфични ситуации со специфични потреби. Сепак, финансиските пречки и пречките во процесот на снабдување со кои „Проксима“ се соочи во почетокот на мисијата можеше делумно да го поткопа капацитетот на мисијата за исполнување на своите амбициозни задачи во својот 12-месечен период и да го стави во ризик целосниот кредибилитет на ЕБОП.⁶²⁶

Иако „Проксима“ беше соочена со огромни предизвици на почетокот на нејзиното поставување, поради комплексната средина и присуството на бројни меѓународни актери, поранешниот шеф на мисијата потенцира дека беа забележани огромни подобрувања во рамки на работата на македонската полиција, иако останува уште многу да се направи бидејќи беа потребни повеќе од две години за целосна преориентација на полициската методологија. Ова беше потврдено од Меѓународната кризна група, што во своите извештаи потенцираше дека полициските реформи имаат постигнато значителен напредок;⁶²⁷ и дека мисијата произведе видливи резултати, со заклучок дека е поуспешна од полициската мисија на ЕУ во Босна.⁶²⁸

Почнувајќи од 1 јануари 2006 година, мисијата „Проксима“ беше заменета со Полицискиот советодавен тим на ЕУ, со цел овозможување на лесна транзиција од инструменти на ЕБОП до проекти на Заедницата, преземени од Европската комисија.⁶²⁹

3.3 ЕУПАТ – Полициски советодавен тим

Со воспоставување на Полицискиот советодавен тим на ЕУ (ЕУПАТ), ЕУ продолжи со своите напори во поддршка на локалните власти во полициските реформи. ЕУПАТ почна на 15 декември 2005 години за почетен период од 6 месеци.⁶³⁰ Основна цел на ЕУПАТ беше да и се помогне на македонската влада во модернизирање на полициските структури, приоритетна област за натамошен напредок кон ЕУ. Тимот беше созда-

⁶²⁶ Ibid.

⁶²⁷ International Crisis Group, “Macedonia: Wobbling toward Europe, *Europe Briefing No. 41*, 12 January 2006, p. 1.

⁶²⁸ International Crisis Group, “EU Crisis Response Capability Revisited...”, op.cit., p.1.

⁶²⁹ Причините за нејзиното отстранување беа повеќе бирократски, отколку суштински, бидејќи властите во Македонија повеќе не сакаа државата да биде категоризирана како држава на која и е потребна помош за финансирање на кризниот менаџмент на ЕУ. Види: Steven Blockmans, “The Role and Impact of the EU’s Common Foreign and Security Policy Towards the Western Balkans (2001-2006)”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 2, 2006, p. 261.

⁶³⁰ Council Joint Action 2005/826/CFSP on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia of 24 November 2005, OJ L 307/61, 25 November 2005.

ден од 30 експерти поставени од државите-членки,⁶³¹ кои дејствуваа според водството на генерал Шулц (поранешен шеф на мисијата „Проксима“), чиј мандат беше продолжен,⁶³² под насоки на Ерван Фуере, Специјалниот претставник на ЕУ и во соработка со македонските власти.⁶³³

Слично како персоналот на „Проксима“, експертите на ЕУПАТ ја набљудуваа и советуваа македонската полиција (првенствено на средно и високо ниво на менаџирање) во области на граничното управување, јавниот ред, борбата против корупцијата и организираниот криминал. ЕУПАТ, со буџет од 1,5 милиони евра, дава нагласок на имплементација на полициските реформи, соработката меѓу полицијата и судството, професионалните стандарди и внатрешната контрола.⁶³⁴ Кога мандатот на ЕУПАТ заврши, на 14 јуни 2006 година, тој беше предаден на Европската комисија, која преку проектот КАРДС придонесе за воспоставување на полициски советници на централно и локално ниво. Ваквиот развој покажа колку Македонија има постигнато во период од 5 години, истовремено илустрирајќи ја способноста на ЕУ да ги приспособи своите различни алатки во специфични ситуации со специфични потреби.

3.4 *Паралела и евалуација на мисиите во Македонија и во Босна и Херцеговина*

Иако Македонија и БиХ беа доведени до мировна состојба пред почнувањето на мисиите за кризен менаџмент на ЕБОП, постојат разлики што влијаат на успехот на имплементација на мисиите на теренот. Операциите во Македонија имаа корист од релативно стабилната политичка ситуација, слабата, но функционалната држава и широкиот консензус околу целта за приклучување кон Европската унија, која на ЕУ и даде политичко влијание во водењето на политичките реформи. Ситуацијата во БиХ е покомплицирана. Состојбата со *de facto* протекторатот и со дисфункционални политички институции значително ја комплицираше работата на мисиите на ЕБОП. И покрај ваквите разлики, анализата на мисиите, сепак, има и неколку сличности.

⁶³¹ Council Joint Action 2005/826/CFSP. Персоналот на ЕУ е составен од полициски службеници и цивилни експерти (вклучително и монитори за спроведување на правото), поддржани со персонал од 20 национални експерти. Командата на ЕУПАТ беше поставена во Скопје, додека мобилните единици беа поставени во Скопје, Тетово, Охрид, Битола и Штип, со тоа покривајќи ги сите полициски региони.

⁶³² PSC Decision EUPAT/1/2005 concerning the appointment of the Head of the EU Police Advisory Team Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM), EUPAT of 7 Dec. 2005 [2005] OJ L 346/46.

⁶³³ Council Joint Action 2005/724/CFSP of 17 October 2005 appointing the EU Special Representative in the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Joint Action 2005/589/CFSP, OJ 272/26, 18 Oct. 2005.

⁶³⁴ Council Joint Action 2005/826/CFSP.

Мисиите во Македонија исполнија бројни важни функции во конструкцијата на ЕБОП, како и научените лекции за во иднина. Операцијата „Конкордија“ ги воспостави и тестираше воените структури на ЕБОП, издигајќи ја ЕУ како безбедносен актер во регионот. „Проксима“ понуди корисни лекции во планирањето на мисијата, како и во прашањата што се однесуваат на синџирот на команда и целокупната политичка претпазливост. Мандатот на мисијата „Проксима“ покажа многу амбиција, но не доволно реалност околу она што беше можно на теренот. Примерот со ЕУПАТ илустрираше тензии меѓу целите на локалната сопственост и потрагата по ефективни реформи во безбедносниот сектор и со координирање на инструментите од првиот и вториот столб. Поделената природа на присуството на ЕУ во Македонија (преку шефот на мисиите на ЕБОП, Специјалниот претставник на ЕУ, делегацијата на Европската комисија и Европската банка за реконструкција) водеше кон обвинување за слабата координација на актерите на ЕУ.

Мисиите во БиХ, исто така, ги исполнија улогите на ЕУ како регионален безбедносен актер, со подобрување на актуелната политичка и безбедносна средина. Сепак, конкурентските полициски и воени мисии не беа целосно соодветни за задачата. Мандатот на ЕУПМ 1 не беше доволно силен за условите на теренот. Комбинирано со персонални проблеми, значеше дека ЕУПМ 1 не беше во состојба да ги спроведува функциите поради кои беше создадена. ЕУФОР „Алтеа“, од друга страна, беше соочена со предизвикот да ги пополни оперативните слабости на ЕУПМ во борбата против организираниот криминал, дури и ако војската не е најдобриот инструмент за тоа. Зајакнатиот мандат на ЕУПМ 2, како и персоналните измени во рамките на ЕУПМ и ЕУФОР „Алтеа“, доведе до подобрување на имплементацијата.

Од ваквото искуство на Западниот Балкан, се појавија три главни недостатоци што треба да бидат адресирани со цел да се подобри кохерентноста и ефективноста на идните мисии:

1. **Регрутирање и тренинг на персоналот.** Полициските мисии во Македонија и БиХ ја попочија потребата за подобрување на регрутирањето на соодветен персонал, имајќи ги предвид недостатоците на националниот персонал за ваквите цивилни мисии на кризен менаџмент. ЕУ има потреба од експерти со посебно теренско искуство за своите операции. Воспоставувањето на Цивилните тимови за одговор, со почетна цел од 100 национални експерти кои можат брзо да бидат поставени, претставува позитивен чекор за соочување со проблемите на соодветен персонал. Но, доколку бројот и опсегот на мисиите продолжи да се зголемува, ваквиот кадар ќе треба да се прошири, што може да создаде конфликт меѓу приоритетите на државите-членки околу нивните домашни потреби. Како дополнително, планирањето може да биде забрзано со здружување на експертите со теренско искуство од операциите на ЕБОП кога ги

подготвуваат идните мисии, како и нивно додавање во поглед на достапноста до експертиза, институционална меморија или процесот на научени лекции.⁶³⁵

2. **Институционална кохерентност.** Анализите на операциите до денес истакнаа проблеми на кохерентност меѓу разните инструменти на ЕУ. На ниво на персонал, двојната капа на Специјалниот претставник на ЕУ и шефот на делегацијата на Комисијата на некој начин ги олеснија координативните проблеми во Македонија. Во БиХ, за разлика од Македонија, делегацијата на Комисијата и позицијата на Специјален претставник на ЕУ за БиХ се раководени од разни официјални лица. На ниво на мандати, постоеше проблем кај воените мисии што требаше да ги пополнат недостатоците на полициските мисии. Ревидираниот мандат на ЕУПМ во БиХ беше зајакнат, како и координативната улога на Специјалниот претставник, додека соработката меѓу ЕУПМ и делегацијата на Комисијата може да се оцени како позитивна. Координацијата меѓу двата столба сега се одвива преку месечни состаноци со оперативните актери на ЕУ (ЕУФОР, ЕУПМ, Комисијата и Претседателството). Но, организацискиот процес и културите на првиот столб не се секогаш координирани со вториот столб.
3. **Дилема на интегрирање – стабилизација.** Индивидуалните мисии, исто така, покажаа тензии меѓу политичките цели за преземање на локалната сопственост и поттикот за осигурување на ефективни реформи на безбедносниот сектор. Иако интеграцијата во ЕУ претставува крајна цел за сите држави на Западен Балкан, ваквата цел не треба да ги надмине потребите за стабилизација што се несоодветни за локалната средина во моментот на почнување на мисиите. БиХ треба да биде помалку самоуверена околу директната интервенција и повеќе да се фокусира на помошта на властите за преземање на сопствените реформи. Искуството со ЕУПМ илустрира дека поголема, поробусна улога на претпазливост, дури и ако постоеше кратко опаѓање на извршниот мандат, ќе ја зголемеше ефективноста на првата мисија и ќе ги предвидеше или спречеше измените во мандатот направени во 2005 година. Слично, преминот од воена во полициска мисија во Македонија не беше одреден според условите на теренот, како што беше од политичките размислувања поврзани со македонската потрага по перспектите за пристапување во ЕУ. Бидејќи нема едноставни решенија кон ваквата дилема на интеграција – стабилизација, искуството до денес покажа дека политичкото проценување на ЕУ во овој поглед на беше секогаш доволно усогласено со локалниот политички контекст во државата што е во прашање.

⁶³⁵ Види: Susan E. Penksa, “Policing in Bosnia and Herzegovina 2003-05 ...”, *ibid.*

ЗАКЛУЧОК НА ВТОРИОТ ДЕЛ

1. Научени лекции од мисиите во Босна и Херцеговина

ЕУПМ официјално почна на 1 јануари 2003 година со мандат од 3 години, иако тимот за планирање ја подготвуваше транзицијата од меѓународните полициски сили на ОН уште од 2002 година и заедно со Политичката единица во рамки на Секретаријатот на Советот беа одговорни за формулација на концептот на операции. Треба да се потенцира дека ЕУ немаше „прирачник“ за процедурите за кризен менаџмент во тоа време.⁶³⁶ Ефективно требаше „да учи преку извршување“ на задачите за почнување операции од почеток. Сепак, во овој случај, ЕУ имаше многу време за планирање и воспоставување на операцијата. Планирањето на ЕУПМ го демонстрираше конфузниот карактер на процесот на одлучување во однос на почнувањето на операцијата, со неколку тела вклучени во Брисел (од ниво на работни групи до ниво на Советот за општи прашања и надворешни работи). Додека ОН се фокусираа на важноста од воспоставување на основни демократски стандарди за одржување на редот, подготвачите на ЕУПМ проценија дека БиХ веќе ги имаше постигнато стандардите. Сепак, сè уште имаше потреба од меѓународна помош за зајакнување на капацитетот и менаџмент за своите полициски служби. Суштински, ЕУПМ беше определена да биде „култивирана“ верзија на производот на ОН.

ЕУПМ беше сфатена како мисија од различна природа. Наводно, откако беше завршен процесот на потврдување, она што беше потребно во БиХ не беше извршна мисија, туку мисија за надгледување и советување на процесот на реформа на босанските полициски сили, ставајќи нагласок на градење на институциите и одржливост и доведувајќи ја државата поблизу до перспектите за приклучување кон ЕУ. Од почетокот, ЕУПМ се оддели од оставината на меѓународните полициски сили, што се покажа многу тешко. Прво, процесот на потврдување не беше компетиран, што придонесе тешкотии за ЕУПМ. Второ, ЕУПМ не воспостави нови програми, туку повеќето ги презеде од меѓународните полициски сили, што се должи на фактот дека меѓународните полициски сили, според официјалните лица на ЕУ, не го компетираа својот мандат. Трето, повеќето од персоналот на ЕУПМ во првата ротација претходно беа вработени и во меѓународните полициски сили. Во првите 18 месеци од мандатот на ЕУПМ постоеше конфузија во однос на улогата на ЕУПМ на теренот и истакнатата наклонетост кон согледување на полициските операции на одговорен начин.

Со цел да се исполни ветувањето за „воспоставување на одржливи аранжмани за одржување на редот ... во согласност со најдобрата европска и меѓународна пракса“, ЕУПМ имаше потреба од полициски службеници

⁶³⁶ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, Council of the European Union, 7116/03, Brussels, 06 March 2003.

со специјализирани вештини и менаџмент искуство.⁶³⁷ Реалноста е дека повеќето полициски службеници испратени во ЕУПМ имаа недостаток од вештини и подготвеност за „ефективен мониторинг, менторство и инспекција“ на полициското раководство на БиХ. Уште поважно, досега ЕУ не успеа да дефинира што значи европски стандарди на одржување на редот, што делумно го одразува недостатокот од заеднички стандарди на одржување на редот во Европа и упатува на сериозно размислување околу дефинирање каков „производ“ на одржување на редот треба да понуди ЕУ.

Направен е обид за решавање на ова прашање преку утврдување на специфични програми за ЕУПМ до индивидуалните држави-членки. Додека ваквото *ad hoc* решение помогна во воспоставување на одредени стандарди за програмите – иако национални – сè уште го поставуваше прашањето што како целина може да понуди ЕУ. Не само што создаде импресија дека ЕУПМ не беше повеќе од билатерална соработка, исто така, создаде одредена недоверба и натпревар меѓу разните вклучени национални контингенти. Дали префрлувањето на програмите на ЕУПМ до националните држави-членки, создавајќи мешавина на разни национални стандарди, е доволно кохерентно за спроведување на ефективни реформи.

Од друга страна, слабата внатрешна координација и комуникација влијаеше на мисијата, особено за време на последните 18 месеци од мандатот. Овие проблеми беа идентификувани на највисоко ниво, што значи дека повисоките нивоа не комуницираа соодветно со пониските нивоа што доведуваше и до меѓусебна конфронтација. Проблемот на водство не само што влијаеше на целосната ефективност на мисијата, туку имаше и друга последица: губење на кредибилитетот и влијанието меѓу локалните власти што увидоа дека нема јасна политичка линија од командата на ЕУПМ.

Што се однесува до кохерентноста, ЕУ ги испрати сите свои ЗНБП-средства во БиХ: Специјалниот претставник, Мониторинг мисија, ЕУПМ и ЕУФОР. Ова е значајно постигнување, но не и крај само по себе. Кохерентноста меѓу разните инструменти на ЕУ во БиХ има голема потреба од подобрување. Во однос на одржувањето на редот и организираниот криминал, ситуацијата кон крајот на 2005 година и на почетокот на 2006 година беше многу збунувачка: ЕУПМ имаше мандат за зајакнување на босанските полициските сили преку мониторинг, менторство и инспекција, со посебен нагласок на локалната сопственост на процесот на реформи и преземањето одговорност на локалната полиција во борбата против организираниот криминал.

Оттогаш, кон крајот на 2004 година ЕУФОР беше поставена како замена за стабилизационите сили на НАТО, со мандат, исто како СФОР, одржување на сигурна и безбедна средина, вклучително преку поддршка на борбата против организираниот криминал. Во овој контекст, ЕУФОР одржа полициски сили, какви што СФОР имаше на свое располагање, само

⁶³⁷ Council Joint Action 2002/210/CFSP.

што беа преименувани во Интегрирана полициска единица. За разлика од ЕУПМ, Интегрираната полициска единица има мандат и способност да учествува во, или директно спроведува, полициски операции. Засновано на ваквиот мандат, ЕУФОР спроведе неколку високопрофилни операции и антиорганизиран криминал операции, почетно без информирање на локалната полиција.

На тој начин, координацијата со воената операција „Алтеа“ беше уште полошо употребена. Во теорија, мандатот на двете мисии не се судираше. Улогата на ЕУПМ беше да набљудува, менторира и контролира на средно и сениорско ниво, помагајќи во градење на капацитетите на босанските полициски сили. ЕУФОР „Алтеа“ обезбедува сигурна и безбедна средина, како и имплементација на Дејтонската спогодба. Онаму каде што мандатот на ЕУПМ беше насочен кон долгорочно градење капацитет за полициските сили, мандатот на „Алтеа“ се фокусира краткорочно (задржување). ЕУПМ нема извршен мандат (мониторинг, менторство и инспекција), додека „Алтеа“ има извршен мандат со можност за употреба на средства за зајакнување доколку биде потребно. Во поглед на разните мандати и пристапи, во пракса, за време на првата година од мандатот на „Алтеа“ постојеа тензии меѓу двете мисии. Имплементацијата на овие операции покажа дека сè уште постојат сиви области меѓу мандатите на ЕУПМ и ЕУФОР во однос на борбата против организираниот криминал.

ЕУПМ продолжи да се концентрира на локалната сопственост и зајакнувањето на капацитетот на локалната полиција за соочување со организираниот криминал. Ваквата контрадикторност на начинот на кој двете операции работеа со локалната полиција е тежок пример за недостаток од кохерентност меѓу мандатите и *модус операнди* на двете мисии на ЕБОП. Не само што посилен пристап на ЕУФОР во борбата против организираниот криминал не успеа да биде поврзан со работата на ЕУПМ, туку ги поткопа напорите за промовирање на локалната сопственост.

Тензијата меѓу овие две операции ја покажа тешкотијата на ЕУ во дизајнирање на сеопфатен цивилен и воен пристап во кризниот менаџмент. Сепак, во мандатот на ЕУПМ е направен напор за подобрување на координацијата на теренот како што разните актери ја остварија потребата за подобри аранжмани. Со тоа, кон крајот на 2005 година претставниците на ЕУПМ, ЕУФОР и Специјалниот претставник на ЕУ за БиХ се согласија за 7 принципи на координација и за општи насоки за зголемена соработка:

1. ЕУПМ, ЕУФОР и Специјалниот претставник ќе ги зајакнат своите дополнети и координативни улоги во борбата против организираниот криминал;
2. Специјалниот претставник ќе ја преземе одговорноста за ваквата координација;
3. Релевантните актери на ЕУ ќе ги надгледуваат општите насоки за зголемена координација;

4. ЕУПМ ќе игра проактивна улога и ќе го преземе водството во координирање на аспектите на ЕБОП за одржување на редот во БиХ;
5. ЕУФОР ќе ги координира и приклучи своите идни операции за антиорганизиран криминал со ЕУПМ;
6. Ќе биде воспоставено работно тело за развој на план за заедничка акција што ќе ги опишува задачите, целите и критериумите за инструментите на ЕУ;
7. Планот на заедничката акција ќе биде приклучен со властите и ќе ги поддржува напорите на властите на БиХ.⁶³⁸

Оваа спогодба оттогаш е развиена во оперативни насоки што ги назначуваат новите „адаптирани улоги“ на ЕУПМ и ЕУФОР во поддршка на органите за спроведување на правото во борба против организираниот криминал и корупцијата. ЕУФОР само ќе ги поддржува босанските полициски сили кога капацитетот не постои или кога постои, но има недостаток од доверба во локалната полиција, со што оваа поддршка секогаш ќе биде одобрена од ЕУПМ. Имплементацијата на овие насоки треба да води кон прогресивно намалување на улогата на ЕУФОР во борба против организираниот криминал (но, без создавање празнина) и пренесување на овие задачи на босанските полициски сили.

Сепак, колку и да се достојни за пофалба, со цел да се избегне оперативните команданти на ЕУ да работат со противречни мандати, многу повеќе треба да биде направено на стратешко ниво во Брисел. Во овој поглед, постоечката структура на Секретаријатот на Советот не е од голема помош. Разните операции во БиХ одговараат на разни генерални директорати во Секретаријатот во Брисел. Додека ЕУПМ е под покровителство на Генералниот директорат IX што се однесува на цивилниот кризен менаџмент, Генералниот директорат VIII се занимава со политичко-воените аспекти на ЕУФОР, а Генералниот директорат VI ја има одговорноста за Мониторинг мисијата на ЕУ и Специјалниот претставник. Проблемот е дека секој Генерален директорат има своја динамика, интереси и цели, што се рефлектираат на начинот на кој се утврдени и имплементирани мандатите. Она што му е директно потребно на Секретаријатот се оперативни одделенија, каде што се можни заеднички планирања меѓу воените и цивилните мисии. Создавањето на цивилно-воената ќелија може да претставува чекор напред, иако е потребно сеопфатно реструктурирање на Секретаријатот.

Иако генералните директорати во Брисел дејствуваат во повеќеодделенска средина, можно е Специјалниот претставник на ЕУ во БиХ да обезбеди поголема кохерентност меѓу актерите на ЕУ. Улогата на Специјалниот претставник (Педи Ешдаун) беше ограничена на обезбедување на „целосна политичка координација на ЕУ“ (без прејудиирање на надлеж-

⁶³⁸ EU Police Mission (EUPM), EU Military Force (EUFOR) and EU Special Representative (EUSR), Guidelines for Increasing Cooperation between EUPM, EUFOR and EUSR, Sarajevo, 2005.

носта на Комисијата) и придонесува за „зајакнување на координацијата и кохерентноста на ЕУ“.⁶³⁹ Додека Специјалниот претставник беше во синцирот на команда, најчесто беше нејасно до која мера комуникациите со Генералниот директорат треба да се одвиваат преку него. Специјалниот претставник немаше авторитет над шефот на делегацијата на Европската комисија, што ја прави потешка можноста ЕУ да зборува во еден глас во комплицирани постконфликтни ситуации како БиХ.⁶⁴⁰

Мандатот на ЕУПМ заврши на 31 декември 2005 година, но Советот одлучи за продолжување на мисијата на дополнителни две години. Дополнителната мисија што почна во јануари 2006 година е поограничена во однос на својот персонал и цели: се фокусира на помагање на полициските реформи, борбата против организираниот криминал и поддршка во градење капацитет, што претставува пореалистичен мандат.⁶⁴¹ Новата ЕУПМ има посилна, поактивна улога во борбата против организираниот криминал, помош на локалните власти во планирање и спроведување истраги, следејќи ги седумте принципа усогласени меѓу ЕУПМ, ЕУФОР и Специјалниот претставник на ЕУ.

Со новата мисија, ЕУ се обиде да надмине некои од претходните недостатоци. На пример, ја зајакна инспекциската компонента. Според тоа, еден од новите стратешки приоритети е да се надгледува и проценува одговорноста на локалната полиција, преку обрнување внимание на операциите преземени од босанските полициски сили, но и активностите на индивидуалните полициски службеници. Од друга страна, мисијата се обидува да даде одговор на критиките што се насочени кон недостатокот од интегриран пристап, запоставувајќи ја важноста на димензијата на владеење на правото во борба против криминалот. Иако, новата ЕУПМ е сè уште полициска мисија, исто така, вклучува експерти за владеење на правото кои треба да го поддржат мандатот на ЕУПМ во оваа област.

Научените лекции од ЕУПМ помогнаа во зајакнување на процедурите за кризен менаџмент на ЕУ. Што се однесува до фазата на планирање на одредени развои, како што е иницијативата на ЕУ за концепт на сеопфатно планирање⁶⁴² и создавање на цивилно-воената ќелија во рамки на Советот, се во насока на подобрување на ситуацијата. За забрзување на фа-

⁶³⁹ Council Joint Action 2004/569/CFSP.

⁶⁴⁰ Во 2005 година, на пример, за време на дискусиите околу полициските реформи, Босанските Срби се обидоа да преговараат со Европската комисија, наместо со Специјалниот претставник, поради чувството дека може повеќе да добијат од Комисијата отколку од Специјалниот претставник. Види: Dominique Orsini, “Future of ESDP: Lessons from Bosnia”, *European Security Review No. 29*, June 2006, p. 11.

⁶⁴¹ Council Joint Action 2005/824/CFSP of 24 November 2005 on the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH), Council of the European Union, OJ L 307, 25 November 2005.

⁶⁴² General Affairs and External Relations Council (GAERC), Council Conclusions of the 2691st Council Meeting, Brussels, 21-22 November 2005.

зата на планирање, ЕУ ги разви „спогодбите за рамковно учество“ и „спогодби за модел на учество“ за вклучување на официјални лица од државите што не се членки на ЕУ.⁶⁴³ Првите спогодби се спогодби во траење од 5 години, што ќе се користат во случај на држави што вообичаено учествуваат во операциите на ЕБОП, како што се Норвешка, Исланд, Турција или Канада, за утврдување на условите за нивниот придонес. Вторите спогодби значат забрзување на преговорите за секој поединечен случај со државите што можат само повремено да се приклучат на мисиите на ЕУ. Рамковната спогодба воспоставува аранжмани во однос на синџирот на команда и финансиските аспекти, потврдувајќи ги условите според кои државите што не се членки на ЕУ ќе придонесуваат во оперативниот буџет или заедничките трошоци. Овие аранжмани треба да помогнат во забрзување на времето за одговор на ЕУ во почнување на мисиите за кризен менаџмент, како и да помогнат во зајакнување на транспарентноста на буџетските процедури и да се избегнат *ad hoc* методите што доминираа во минатото.⁶⁴⁴

Недостатокот од квалификуван и искусен персонал, исто така, беше идентификувано како една од главните сопирачки за време на имплементацијата на ЕУПМ. Списокот на ниво на ЕУ може да го зголеми квалитетот на персоналот во операциите на ЕБОП, овозможувајќи им на искусните лица да учествуваат и во идните мисии на ЕБОП. Во овој поглед, беа направени неколку промени што можат да ја подобрат ситуацијата. Советот усвои нов концепт на стандарди за обука што го има потенцијалот за зголемување на интероперабилноста меѓу цивилните службени лица од разни држави-членки.⁶⁴⁵ Од овој концепт за обука подоцна Унијата усвои програма за обука во областа на ЕБОП.

ЕУ треба да запамети дека во времето кога презеде од ОН (ЕУПМ) и НАТО (ЕУФОР), БиХ веќе беше стабилизирана и генерално мирна држава. Како што ЕУ предлага поставување на своите средства ширум светот, треба да се има предвид дека нема секоја сцена да биде релативно милостлива како во БиХ. Зборувајќи за кризен менаџмент во БиХ (и Балканот општо) е нешто што е контрадикторно во услови.

Додека БиХ беше основа за обука на инструментите на ЕБОП, ниту ЕУФОР, ниту ЕУПМ не беа тестирани според причината за која беа креирани: кризен менаџмент. ЕУФОР беше поставена во држава што веќе

⁶⁴³ House of Commons, Tenth Report of the Select Committee on European Scrutiny, Section 9, 3 March 2004; House of Commons, Seventeenth Report of the Select Committee on European Scrutiny, Section 8, 7 May 2004.

⁶⁴⁴ Друг аспект на придонеси од државите што не се членки на ЕУ останува проблематичен, поврзано со фактот дека овие држави имаат глас, но не може да гласаат во однос на одлуките што се усвојуваат. Тие можат да учествуваат во консултативното тело (Комитетот на придонесувачи), но не и на состаноците на ПБК, со што се создава проблемот на одговорност. Види: International Crisis Group, “EU Crisis Response Capability Revisited ...”, *op. cit.* p. 33.

⁶⁴⁵ *Ibid.*

беше стабилизирана со подготовки за преговори за Спогодба за стабилизација и асоцијација со ЕУ. Сега, откако БиХ ги интегрира своите воени сили во единствена армија, користа на ЕУФОР е намалена. ЕУПМ, за возврат, навлезе во серија програми и проекти повеќе во сродство со Комисијата, отколку со кризниот менаџмент. Доколку ЕУ не ги реструктурира своите процедури за кризен менаџмент и структури во Брисел или дефинира што може да понуди, ЕБОП нема да го постигне својот потенцијал.

До одреден степен, некои од недостатоците на мисијата се должат на фактот дека станува збор за прва полициска мисија на ЕУ, така што ЕУ требаше да „учи преку извршување“ на задачите за планирање и извршување на ваква мисија. Факторот на прва полициска мисија, исто така, воспостави степен на притисок за операционализација на мисијата, бидејќи од фазата на планирање до фазата на имплементација „мораше да биде успешна“. Во случајот со ЕУПМ, постоеше долга временска иницијатива за подготовка на мисијата, но ЕУ нема секогаш да има толку време. Со тоа, ЕУ треба да ги рационализира своите структури и да ги забрза своите процедури за кризен менаџмент за да биде способна да одговори на соодветен начин на меѓународните кризи. За надминување на фрагментацијата во нивото на одлучување, како и на теренот, исто така, потребен е комплетен пристап во кризниот менаџмент. Што се однесува до недостатоците во персоналот и финансирањето, основна тешкотија во овој поглед е недостатокот од заложби од државите-членки да ги обезбедат неопходните ресурси за операциите на ЕУ во цивилниот кризен менаџмент.

Други прашања нагласени од официјалните лица на ЕУПМ се поврзани со локалниот контекст во кој мисијата треба да дејствува. Предизвиците поврзани со фрагментацијата на босанските полициски сили, етничките тензии, корупцијата и слабата економија влијаат на имплементација на мандатот. Сепак, ЕУПМ дејствуваше во истиот контекст како и меѓународните полициски сили на ОН и треба да се обрне повеќе внимание на овие прашања за полициските мисии во иднина, особено имајќи предвид дека првиот шеф на мисијата на ЕУПМ е поранешен командант на меѓународните полициски сили на ОН.

Од друга страна, планирањето и имплементацијата на ЕУПМ ја обезбеди ЕУ со бројни лекции што можат да бидат корисни за подобрување на способностите во кризниот менаџмент. Некои од нив се веќе преземени, како што е потребата за поинтегриран пристап во полициските мисии, вклучително и компоненти за владеење на правото, зајакнати механизми на координација со структурите на Специјалниот претставник за БиХ. Другите допрва останува да бидат согледани, како што е потребата за подобри структури за планирање и менаџмент на ниво на одлучување, појасни мандати и поголема меѓустолбовна координација.

Конечно, кога станува збор за создавање на активностите на ЕУ во кризниот менаџмент, *ad hoc* методите сè уште преовладуваат во практиката на ЕУ. Унијата се покажа неспособна да научи од другите организации,

како ОН и ОБСЕ. На пример, иако уште во 2001 година беа идентификувани некои аспекти за идните операции во цивилниот кризен менаџмент, вклучително и потребата од висококвалификуван персонал, интегрирани тимови за владеење на правото и ефикасни системи за набавка, ЕУПМ сè уште страда од овие проблеми. Ова произлегува од фактот дека ЕУ не располага со развиен/централизиран систем на научени лекции за процесирање на сите информации собрани за времетраење на мисијата. Некои официјални лица ја нагласија потребата за воспоставување механизам за собирање на научените лекции од планирање и имплементација на полициските мисии за да бидат достапни за идните мисии, заедно со соодветен систем што ќе овозможи размена на лекциите меѓу цивилните и воените мисии. Сумирано, потребен е подобар систем за интегрирање на научените лекции доколку ЕУ посакува да ги подобри своите сè уште „свежи“ способности со цел да игра суштинска улога во кризниот менаџмент.

2. Почетни лекции од мисијата ЕУЛЕКС

Како што Косово ја прослави својата прва година од независноста на 17 февруари 2009 година, продолжува да биде соочено со големи предизвици како на внатрешната, така и на надворешната сцена: ЕУ не беше во состојба да формира заедничка позиција во однос на независноста на провинцијата; помалку држави го признаа Косово отколку што се очекуваше; и најважно, Косово сè уште се соочува со економски, социјални предизвици, како и предизвици за малцинските човекови права.

Прашањето за статусот сè уште останува на маса и така ќе продолжи во блиска иднина, сè додека не се донесе советодавното мислење од страна на Меѓународниот суд на правдата околу легалноста на еднострано прогласената независност на Косово.⁶⁴⁶ Додека мислењето на Меѓународниот суд на правдата не може и нема да биде правно-обврзувачко за некоја од страните, сепак, јасна одлука во корист на легалност на декларацијата за независност е речиси неверојатна. Како и да е, сè додека не се реши конечниот статус на Косово, покраината ќе продолжи да има недостаток од меѓународен легитимитет потребен за развој, додека пристапувањето во меѓународните организации, најважно од сè ОН и ОБСЕ, ќе остане тешкотија, а во одредени случаи, невозможно.

Понатаму, надвор од прашањето за статусот, напредокот на Косово во економската, социјалната и судската област останува ограничен. Во де-

⁶⁴⁶ Во август 2008 година, Србија побара советодавно мислење од Меѓународниот суд на правдата за легалноста на независноста на Косово, потврдувајќи дека ќе се покорува на одлуката на судот. По иницијативата на Србија, Генералното собрание на ОН усвои резолуција (Resolution A/Res/63/3) на 8 октомври 2008 година, исто така, барајќи советодавно мислење од Меѓународниот суд на правдата за тоа дали унилатералната декларација за независност на Косово е во согласност со меѓународното право.

кември 2008 година, Советот на ЕУ го пофали напредокот постигнат во одредени области, особено усвојувањето на повеќе закони, но потенцираше дека големите предизвици опстојуваат и мора да биде направен напредок во зајакнување на институциите и владеење на правото, заштита на српското малцинство и другите малцинства, борбата против корупцијата и организираниот криминал, буџетските и фискалните реформи и подобрување на условите за живот. Советот натамошно го охрабри конструктивно-то однесување кон регионалната соработка.

Советот за безбедност на ОН, на 26 ноември 2008 година даде дозвола за мисијата на ЕУ за владеење на правото – ЕУЛЕКС. Основата за нејзината работа е извештајот на Генералниот секретар на ОН, Бан Ки Мун, кој ја става ЕУЛЕКС под чадорот на УНМИК. Со тоа, ЕУЛЕКС дејствува како техничка мисија со неутрален статус. Но, што претставува статусот на неутралност за ЕУЛЕКС? Дали може воспоставувањето мисија за владеење на правото да биде неутрално и да го отфрли фактот на државност. Какво значење ќе има Уставот на Косово доколку постојат две истовремени надлежности, онаа на УНМИК во српските делови на покраината и онаа на косовскиот устав? Мисијата на ЕУ за владеење на правото доби неколку удари како резултат на дискусиите околу легалноста на нејзините акции, ширината на мандатот, како и времето и местото на операциите пред почнувањето на работата на 9 декември 2008 година. Кредитилитетот на досега најголемата мисија на ЕБОП веќе беше под знак прашалник, со што ја става во прашање ефикасноста на ЗНБП.

Мисијата ЕУЛЕКС на ЕУ во Косово за владеење на правото, поставена со големо задоцнување кон крајот на 2008 година со достигнување на оперативниот капацитет во април 2009 година, беше способна да го оствари својот прв, но ограничен, успех кога постигна спогодба за поставување на мисијата во сите предели на Косово. Додека Србија останува наголемо незадоволна околу поставувањето на мисијата во српските делови на Косово, желбите на српските власти за доближување до ЕУ без блокирање на нивните амбиции за членство го овозможува поставувањето на мисијата преку целата покраина.

Треба да се знае дека ЕУ едногласно донесе одлука за воспоставување на мисијата за владеење на правото во Косово. Како и да е, нејзината интерпретација открива судир меѓу двете страни, бидејќи станува збор за прашање на статусот поврзано со дефиницијата на нејзиното поставување и мандатот. Државите-членки на ЕУ што го признаа Косово ја интерпретираат одлуката за воспоставување на ЕУЛЕКС со значење дека ќе работи заедно со косовските власти и институции. Спротивното мислење на ваквото гледиште се заснова на фактот дека заедничката акција е прифатена на основа на тоа дека ЕУЛЕКС не го прејудува прашањето на статусот и поради тоа е во согласност со резолуцијата 1244 на Советот за безбедност.

Од друга страна, Владата на Косово посакува да гледа на позицијата на ЕУЛЕКС во насока на признавање на независноста на Косово и да

игра поголема улога во имплементацијата на уставот. Србија и етничките Срби кои живеат во Косово посакуваат мисијата да остане неутрална кон прашањето за статусот на покраината. Додека поставувањето на ЕУЛЕКС во северниот дел на Косово беше прифатено од Србија под услов да се задржи неутралниот статус, мисијата ќе стекне доверба само меѓу српската популација, откако демонстрираше дека ќе остане неутрална. Како и да е, таквата неутралност ќе биде тешка за одржување и единството меѓу државите-членки на ЕУ може да еродира, водејќи кон „шизофренија“ во рамки на мисијата и за сметка на нејзиниот мандат, за што е потребно преземање на конкретни мерки.

Понатаму, бавниот и многу одложениот старт на мисијата, комбинирани со одлуката на државите-членки на ЕУ да преговараат директно со српските власти за поставувањето на мисијата на северот на покраината, придонесе за формирање на негативна слика на ЕУЛЕКС меѓу целата популација на Косово. Додека нејзините постигнувања на северот на покраината ќе бидат тест случај и ќе го одредат нејзиниот успех, сè уште не е преземен дијалог со населението и цивилното општество, особено во северниот дел каде што е најпотребно. Како што перцепциите за ЕУЛЕКС кај населението ќе зависат од нејзиното достигнување во иднина, потребни се натамошни достигнувања и активности кон српското население.

Овие обиди за подобрување на состојбата станаа апсурдни штом е во прашање одредување на местото на ЕУЛЕКС во синцирот на команда. Според заедничката акција, шефот на мисијата на ЕУЛЕКС, Ив де Кермабон, добива наредби од ПБК на ЕУ и Високиот претставник за ЗНБП, Хавиер Солана. Како што Србија и Советот за безбедност на ОН ја гледаат (неутрален статус, согласност со резолуцијата 1244, без имплементација на планот на Ахтисари), ЕУЛЕКС, како ОБСЕ, ќе продолжи да дејствува според мандатот на ОН.

Уште повеќе, додека преземањето на капацитетите на УНМИК од страна на ЕУЛЕКС е конечно завршено, продолжуваат техничките компликации како што УНМИК одржува привидно присуство и не може да замине од провинцијата, продолжувајќи да дејствува согласно Резолуцијата 1244 на Советот за безбедност на ОН. Како и да е, и покрај продолженото, но ограничено присуство на УНМИК, повеќето од проектите – особено во областа на судството, градењето на државните институции и обуката на полицијата – се под мандатот на ЕУЛЕКС, додека НАТО останува одговорен за обука на новоформираните безбедносни сили на Косово.

Додека ЕУЛЕКС ќе игра централна улога во идниот развој на Косово, не само во областа на полицијата и судството, туку во сите политики и дејствувања, најважно е дека ќе биде конфронтирана со прашањето за статус во блиска иднина и одржувањето на неутралноста по прашањето, како што е желбата на Србија, ќе биде зголемено отежнувачки. Конечно, обезбедување и зајакнување на единствена позиција меѓу државите-членки на ЕУ ќе претставува клучен инструмент за кредибилитетот на ЕУ и за ид-

нината на Косово на меѓународната сцена. Најважно, мисијата, исто така, ќе биде клучен тест случај за ЕУ и за идните мисии на ЕУ на теренот.

3. Научени лекции од мисиите во Република Македонија

Во случајот на Македонија, постојаните заложби за поддршка на мировниот процес и приближување на државата поблиску до Унијата е изразено преку присуството на способностите на Европската комисија и Советот во реформирање на македонските институции. Случајот со Македонија е прогласен од страна на официјалните лица на ЕУ како голем успех на Балканот и произведе корисна основа за идните напори во кризниот менаџмент, со реформите во полицијата како посебна област од која Унијата ги потврдува научените лекции. Напорите за градење на мирот во Македонија вклучуваат заедничко присуство и меѓусебна поврзаност на краткорочните мисии на Советот со долгорочните активности на Комисијата. Напорите на Советот се преземаа во рамките на Охридската спогодба, додека долгорочните перспективи во контекст на активностите на Комисијата се спроведуваа согласно ССА.

„Конкордија“ имаше позитивен удар на локалните услови и создаде тест за способноста на ЕУ за преземање на воена мисија и развој на оперативни процедури. Присуството на „Конкордија“ и овозможи на македонската влада да се концентрира на реформите и ја демонстрираше поддршката на ЕУ за политичкиот процес и легитимните институции во државата. Во поглед на подобрување на социјалната и економската состојба во државата, проектите за цивилно-воената соработка во поранешните кризни области и помогнаа на операцијата да воспостави односи со локалното население, кревајќи го профилот на ЕУ како глобален актер. Ваквиот аспект беше особено важен во светло на грижите кои локалното население, особено албанското, преферираше да има присуство од војници на НАТО.⁶⁴⁷

Операцијата „Конкордија“ во целост ја исполни мисијата за која беше создадена,⁶⁴⁸ иако имаше недостаток од две значајни способности: тим посветен на информациите на операцијата и правна анализа, како што е специјалист во правно истражување или кривичното разузнавање кој ќе се фокусира на правното набљудување на ситуацијата. Според меѓународната кризна група, во поглед на некои практични оперативни тешкотии, „Конкордија“ може да се смета за успех, бидејќи помогна во градењето доверба и стабилност на регионот.⁶⁴⁹ Во поглед на кризниот менаџмент, Европската унија успешно се соочи со кризата. Изградена на успехот на претходните НАТО-операции во државата, „Конкордија“ обезбеди конти-

⁶⁴⁷ Islam Yusufi, “Europeanizing the Western Balkans through Military and Police Missions: The Cases of Concordia and Proxima in Macedonia”, *European Balkan Observer*, Vol. 2, No. 1, May 2004, p. 8.

⁶⁴⁸ Pierre Augustin, “Lessons learned: Operation Concordia...”, *ibid.*

⁶⁴⁹ International Crisis Group, “EU Crisis Response Capability Revisited...” *op.cit.*, p.49.

нуитет со извршување на класични мировни задачи како патролирање во кризните области, најчесто во близина на границата со Косово.

Постоеја и некои оперативни тешкотии во имплементација на мандатот на „Конкордија“. Овие тешкотии вклучуваа проблеми поврзани со размената на информации, неефикасен синџир на известување, поделба на товарот меѓу ЕУ и НАТО, како и меѓусебни несогласувања за тоа какво гранично управување е потребно – со НАТО кои ги застапуваа воените и ЕУ која ги застапува цивилните инструменти. Што се однесува до синџирот на команда, се појави контроверзност и околу улогата на регионалната команда на НАТО. Некои држави-членки потенцираа дека нејзината улога не е усогласена во оригиналната заедничка акција со што предизвика одредена манипулација во синџирот на команда на ЕУ.⁶⁵⁰

Внимателна со продолжената доверба на безбедносното присуство на ЕУ и НАТО во Македонија, процената на ЕУ околу безбедносниот развој во Македонија заклучи дека не е потребно натамошно меѓународно воено присуство, од причина што може да ја загрози перспективата за членство во ЕУ и НАТО, но дека е потребно преземање на дополнителни мерки за воспоставување владеење на правото во поранешните кризни подрачја. Постапувањето на „Конкордија“ претставува прв чекор за способностите на ЕУ во воениот кризен менаџмент и Берлин-плус аранжманите. Почетно предвидена за период од 6 месеци,⁶⁵¹ Советот на 29 јули 2003 година се согласи со продолжување на операцијата за дополнителен период до 15 декември 2003 година⁶⁵², што го покажува нивото на доверба што Македонија го има во кризниот менаџмент на ЕУ. Овие фактори водеа кон поставување на ЕУПОЛ „Проксима“, втората полициска мисија на ЕБОП.

ЕУПОЛ „Проксима“ е втората најголема полициска мисија на ЕБОП, но за разлика од полициската мисија во БиХ, што стапи на местото на меѓународните полициски сили на ОН, е прва мисија што почна од почетокот, односно од концепт до целосно оперативна мисија. Постапувањето на ЕУПОЛ „Проксима“ претходи на заедничка информативна мисија на Комисијата и Генералниот секретаријат на Советот за проценување на македонските полициски структури и разбирање на потребите на државата. Во напорите за учење од претходните мисии и поврзување со постоечките актери на теренот ваквиот пристап беше користен и во 2004 година кога ЕУ ја планираше својата мисија за владеење на правото во Грузија или кога се разгледуваа можностите за испраќање на мониторинг мисија на границата меѓу Украина и Молдавија. Истата лекција беше применета и во 2004 година кога ЕУ ги разгледуваше можностите за цивилен кризен менаџмент во Ирак или реформите во безбедносниот сектор во Конго.⁶⁵³

⁶⁵⁰ Islam Yusufi, “Europeanizing the Western Balkans through Military and ...”, *ibid*.

⁶⁵¹ Council Decision 2003/202/CFSP.

⁶⁵² Council Decision 2003/563/CFSP.

⁶⁵³ Види: “EU Security and Defence: Core Documents 2004”, *Chaillot Paper No. 75*, Paris, EU Institute for Security Studies, February 2005.

Сепак, краткиот период од два месеца за планирање не дозволи развој на добро дефинирана мисија, нагласувајќи дека произведувањето сили и набавката не се полесни за ЕУ отколку за ОН или ОБСЕ: создавањето сили за мисиите на ЕУ се случува на начин *ad hoc* меѓу државите-членки и најчесто води кон одложувања и недостатоци. Понатаму, ЕУ нема механизам за брзо доставување на полициските ресурси на ЕБОП. Постоечките правила на Комисијата за набавка се посебен проблем што се применува во мисиите за цивилен кризен менаџмент на ЕБОП. „Проксима“ се соочи и со различен сет проблеми од извршните полициски мисии, како во Косово, каде што државите-членки имаа поголемо искуство.⁶⁵⁴

Со цел да се исполнат целите, резултатите поврзани со активностите и временската рамка беа развиени и набљудувани на неделна основа. За разлика од првата година од мандатот на „Проксима“ кога активностите на полициските службеници беа засновани на *ad hoc* основа, ваквиот систем резултираше во проширување на мисијата за соочување со специфични проекти и создавање на политичка алатка што ја осигура имплементацијата на реформите. Исто така, придонесе и за евалуација на мисијата, иако е механизам чии користи се ограничени за проценување дали активноста е постигната, а не потврдување на стекнатиот квалитет. Мисијата требаше да идентификува и да работи според критериумите што се покажа тешко и работеше според сет на флексибилни алатки за менаџмент приспособени на потребите на мисијата и ограничениот капацитет. Според Генералниот секретаријат на Советот, искуството на „Проксима“ со критериумите – воспоставување цели и временски рамки што треба да се постигнат – можеше да се претворат во развој на општ модел на критериуми и формален канал за подобрена внатрешна размена на информации за идните мисии на кризен менаџмент.

Прво, „Проксима“ имаше стабилизирачки ефект. Но, во некои делови на поранешните кризни региони, локалната полиција остана неспособна да спроведе дневно одржување на ред. Ова е поради факторите зад контролата на мисијата. Македонија беше преплавена со оружје, притоа трпејќи економска стагнација и висока стапка на невработеност. Економските маки, за возврат, беа дополнителен генератор за зголемување на напорите на радикалните политички и криминални групи.

Втор важен фактор што го ограничи успехот на мисијата беше одложувањето на Законот за полиција, усвоен во 2006 година, откако мисијата заврши. Една од главните иновации на законот беше децентрализација на одлучувањето и управувањето со полицијата. Ова беше важно за модернизација на полицијата и клучна одредба од Рамковната спогодба. И пок-

⁶⁵⁴ Isabelle Ioannides, *Police Mission in Macedonia*, во Michael Emerson, Eva Gross (eds.), *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2007, p. 94. Полициските службеници на ЕУ понекогаш се чувствуваа фрустрирано поради неможноста да спречат неуспех на операција поради отсуството на извршен мандат, *ibid.*

рај спорните политики на реформите во полицијата, мисијата успеа да го надмине двоумењето на локалните власти за имплементирање на далекусежни промени пред стапување во сила на новиот закон. Мисијата имаше разлика во способностите и организацискиот капацитет на полицијата.

Трето, меѓународните актери, имено ОБСЕ и ОН, беа присутни во Македонија уште од независноста за надгледување на границите и активностите за одржување на редот на границата со Косово. Присуството и мандатот на „Проксима“ беа постојано доведувани во прашање од другите меѓународни актери поради тоа што мисијата пристигна последна на теренот во веќе преполната сцена со натпреварувачки меѓународни мандати. Ваквото сомневање беше натамошно отежнато со слабата излезна стратегија на „Проксима“: одлуката за завршување на мисијата во декември 2005 година беше наголемо предодредена поради политички причини, имено перцепцијата на македонската влада дека присуството на мисија за кризен менаџмент може да ги наруши можностите на Македонија за позитивно *авис* од Комисијата за перспектите за членство во ЕУ. Присуството и мандатите на повеќе меѓународни актери доведоа и до недостаток на размена на информации, што доведе до удвојување на иницијативи и програми.

Што се однесува до подобрувањето на способностите, „Проксима“ имаше бројни успеси. Прво, нејзиното советување доведе до успешни операции против шверцерите и дилерите на дрога. Ваквите операции беа можни само доколку постоеше соработка меѓу раководството на полицијата и Министерството за внатрешни работи. Друга област во која мисијата постигна успех е внатрешната контрола. Со локалните власти беше усогласено дека „Проксима“ може да прифаќа жалби за лошо полициско однесување, како и да побара официјални истраги и мониторинг на нивното спроведување. Благодарение на ова и обуката обезбедена од ОБСЕ, обвинувањата против полициските службеници беа сериозно третирани и постапувани според воспоставените процедури. Натамошен успех на мисијата беше зголемениот капацитет на македонската полиција во координирање на нејзината работа со судството и соседните држави. Од особено значење за ЕУ беше напредокот во борбата против организираниот криминал. Ова беше резултат на работата на мисијата за поставување служби за борба против организираниот криминал во МВР и канцеларијата на јавниот обвинител. Конечно, постоеше и јасна промена во полициско-судските односи, благодарение на работата на мониторините за спроведување на правото.

И покрај овие постигнувања, ЕУ можеше да постигне многу повеќе доколку мандатот беше продолжен за уште една година. Продолженото поставување низ РМ ќе им овозможеше на европските експерти да ги продлабочат и прошират своите реформи и да ги направат неповратни. Мисијата на ЕУПАТ беше премногу мала и со краток мандат за да успее во спроведување на дополнителни реформи. Македонската влада го поздравил ЕУПАТ „под одредени околности“ што осигураа да нема загрозување на перспектите за членство во ЕУ, инсистирајќи ЕУПАТ да биде реформски

ориентирана наместо стабилизациони ориентирана, без да биде дефинирана како „мисија“.

„Проксима“ произведе бројни лекции релевантни за цивилните мисии на ЕБОП. Секретаријатот на Советот и Европската комисија почнаа да ги подобруваат ресурсите и процедурите поврзани со поддршка на мисијата, со цел избегнување на тешкотиите со кои се соочи „Проксима“. Мошне поинтересен сет лекции се однесува на концептуалната и прагматичната страна на операциите на ЕБОП.

„Проксима“ демонстрираше дека поставувањето на полициска операција во само еден дел на Македонија не е целосно ефективно. Секое сериозно одржување на редот или правните недостатоци се веројатно вкоренети во нарушената функција на државниот полициски апарат или судскиот систем, особено ако е високоцентрализиран. Во такви услови, територијално ограничените реформи на крајот ќе имаат само привиден успех. Додека почетното ограничено поставување на „Проксима“ во поранешните кризни подрачја и во МВР беше поради рестрикциите наметнати од Македонија, ЕУ беше подготвена да ги прифати ваквите ограничувања. Требаше да даде до знаење до властите дека ја почитува дозволата за поставување низ целата држава како тест за нејзините заложби за реформи во државата. Во поврзана забелешка, „Проксима“ можеше да има поголем удар доколку имаше повеќе наметлив мандат. Искуството од ЕУПМ во БиХ покажа дека мандатот за инспекција е важна алатка за секоја мисија за зајакнување, бидејќи ги овластува меѓународните полициски службеници да имаат целосен и слободен, без попречување, пристап до сите документи и информации што се во рацете на синцирот на команда на домашната полиција. Понатаму, го дава правото да иницираат и водат независни истраги на можни случаи на опструкција, манипулација, корупција или други случаи на полициско лошо раководење. Резултатите подоцна можат да им бидат јавно претставени на државата и претставниците на ЕУ за извлекување корист и нивно инкорпорирање во домашниот кривично-судски систем.

Втора општа лекција е дека тренингот е важен елемент во секоја реформа на постконфликтно одржување на редот. Во контекст на Македонија, одлуката за исклучување на тренинг димензијата од мандатот на „Проксима“ може да се смета за оправдувачка, поради тоа што другите меѓународни актери, како ОБСЕ, беа фокусирани на полициската едукација. Сепак, недостатокот од способности за брз одговор за адресирање на тренинг недостатоците го ограничува ударот на мисиите за зајакнување. Случајно, преку воздржувањето од вклучување на тренинг компонента во мандатот на мисијата, ЕУ ја деградира вредноста на заедничките алатки, чија сила е да се намали јазот во локалниот тренинг режим.

Тешкиот старт на „Проксима“ сугерира дека инспекциските мисии на ЕБОП и тимовите за планирање треба да вклучат одделение што би било способно за преземање на потребните прелиминарни проценки, подготовка на пакети за почнување за членовите на следната мисија и обезбеду-

вање дека соодветните механизми се поставени за координирање на активностите на мисијата, со реформските иницијативи на Комисијата, државите-членки и други релевантни меѓународни актери. Локалните власти треба да бидат вклучени во подготовката на програмите во претходна фаза. Во овој поглед, потребно е зајакнување на Секретаријатот на Советот на ЕУ. Поентата дека Секретаријатот на Советот останува без потребните ресурси кога станува збор за поддршка на ЕБОП, исто така, беше водено и од неспособноста за трансфер на институциите преку мисиите. На пример, „Проксима“ и ЕБОП симултано презедоа реорганизација, но Секретаријатот на Советот се покажа неспособен за управување со овие реформи на соодветен начин, со што ја пропушти можноста за стандардизирање на работните методи и пристапи низ цивилните мисии на ЕБОП. „Проксима“ го откри тешкиот начин дека не постои поширок концепт на дефинирање на поделбата на одговорностите преку првиот и вториот столб, запишувајќи ја транзицијата од заедништвото на ЕБОП до градењето на институциите од Европската комисија.

ЕУ го нагласува успехот од својата интервенција во Македонија, потенцирајќи дека можат да бидат извлечени важни лекции преку воспоставување на нови стандарди за идните полициски мисии на ЕБОП. Корисните лекции што произлегуваат од искуството на ЕУПОЛ „Проксима“ за идните операции на кризен менаџмент вклучуваат предавање на мисија (од операцијата „Конкордија“ на „Проксима“), планирање и воспоставување мисија, потреба за изведување на заеднички истражувачки иницијативи на Комисијата и Советот и користење на критериуми, односно бенчмарк, за евалуација на напредокот и перформансите. „Проксима“, исто така, ги нагласи предностите на цивилните ЕБОП-операции: полициските советници на ЕУ се на теренот заедно со локалната полиција и имаат вистинско чувство за ситуацијата. Исто така, стана јасно дека мисиите можат да бидат воспоставени побрзо од Советот, отколку од Комисијата и дека е полесно Советот да ги изнајде потребните ресурси, иако зголемените закани за Европа, како тероризмот, недвосмислено ќе имаат ефект на капацитетот на Советот за создавање на полициски сили и квалитетот на полициските службеници за мисиите на ЕБОП.

Моделот на двонасочност покажа дека сериозни проблеми остануваат нерешени кога се работи за меѓуинституционалната ЕУ и пошироката мултилатерална координација. Комплексната средина што е карактеристична за постконфликтните општества имаат потреба од потесни мандати на мисиите, меѓусебни консултации и транспарентност. Ако вокабуларот на Советот за операциите на кризен менаџмент вклучува „брз одговор“ на кризи, тогаш идните полициски мисии мораат да се концентрираат на „итните потреби“ и да имаат јасна излезна стратегија, што може да биде ревидирана во зависност од реалностите на теренот. Заедничка дефиниција на ЕУ за „кризниот менаџмент“ е императив за функционирање на двонасочниот пристап, чиј успех наложува јасна поделба на трудот меѓу првиот и

вториот столб на ЕУ – недостатокот од јасност на ова ниво лесно се префрла на теренот, како што демонстрира искуството од двонасочниот пристап во Република Македонија.

Перцепции за мировните мисии на ЕУ во Македонија. Максималната транспарентност и размената на информации меѓу Комисијата и Советот со цел да се обезбеди дека заеднички ја постигнуваат ефективнос-та не е целосно утврдена во очите на македонските граѓани.⁶⁵⁵ Напротив, она што стана очигледно е дека меѓуинституционалните односи на ЕУ се затегнати, особено поради конфузијата околу одговорноста меѓу Специјалниот претставник на ЕУ и Делегацијата на Европската комисија, што на некој начин ги компромитираа и напорите во полициските реформи. Од 2001 до 2005 година овие две позиции не соработуваа меѓусебно, сè до 1 ноември 2005 година кога беа комбинирани, што доведе до исчезнување на конфузијата. Изјавата на поранешниот шеф на мисијата, Барт Дуг, за шестмесечниот преглед на мисијата „првите три месеци на „Проксима““ беа фаза на изградба, фаза на проценување, каде што направивме целосна проценка на Министерството за внатрешни работи на теренот и на централно ниво“, ги нагласува последиците за слабата координација во двонасочниот пристап.⁶⁵⁶ Сепак, целите на „Проксима“ за исполнување на европските полициски стандарди и карактеризација на мисијата како можност за интеграција во ЕУ, доведе до согледување на „Проксима“ како мисија за „европеизација“.

Додека меѓународната заедница се охрабруваше за своето брзо реагирање кон насилството, поголемиот дел од локалното население таквото реагирање го перципираше како многу бавно, особено имајќи го предвид искуството од војната во Косово, достапните средства за спречување на нова војна на Балканот и фактот дека двете страни во конфликтот побараа интервенција од страна на НАТО.

Повеќето етнички Македонци имаа тенденција да гледаат на задочнетата меѓународна политичка интервенција од страна на ЕУ и САД кои го спречија продалбанска интервенција во Македонија како да е во суштина проалбанска интервенција. Според ваквиот поглед, најголемата вина е во рацете на САД, но и ЕУ, исто така, има многу критики. Охридската рамковна спогодба што предвидува воведување на албанскиот јазик како официјален или децентрализацијата, од етничките Македонци беа сметани како меѓународно наметнат пораз што не би се случил доколку се дозволеше продолжување на воените операции.

Од македонско-албанска перспектива, меѓународното политичко вклучување во државата и склучувањето на Охридската спогодба и овоз-

⁶⁵⁵ Coordination Aspects of Proxima, Council of the European Union, 13532/1/03 REV 1, COSDP 590, Brussels, 16 November 2003.

⁶⁵⁶ Види: EUPOL Proxima, Press Statement by the Proxima Head of Mission on the Six-Month Review, EUPOL Proxima, Skopje, 4 August 2004.

можи на албанската заедница стекнување на поголема политичка моќ на централно и локално ниво по неколку години на исклученост од јавниот сектор и дискриминацијата. Во овој поглед, улогата на САД се смета за клучна. Префрлувајќи се на мисијата на ЕБОП во Македонија, воената операција „Конкордија“, што дејствуваше од март до декември 2003 година, ги наследи перцепциите од претходните мировни сили на НАТО, што беа поставени веднаш по завршувањето на вооружениот конфликт.

Во конфликтот од 2001 година, Министерството за внатрешни работи, одговорно за одржување на редот, беше вовлечено во злоупотреба на човековите права против членовите на етничката албанска заедница, што доведе до иницирање на обвиненија од страна на Меѓународниот кривичен суд. Како и во Босна, обвинувањата за воени злосторства најчесто се гледаат преку етничката призма, каде што етничките Македонци имаа наклонетост кон одбрана на полицијата кога се појавуваат обвинувања за злоупотреба, додека етничките Албанци беа насочени кон верување за обвинувања на лошо постапување. Оттука, меѓународната заедница сметаше дека реформата на полицијата е суштинска за постконфликтната стабилизација. Ако се има предвид интерпретацијата на Охридската спогодба, повеќе етнички Македонци гледаат на реформите преземени од „Проксима“, насочена, меѓу другото, кон децентрализација на полицијата и давајќи им на локалните заедници, вклучително и етничките Албанци, поголем глас во политичкото одлучување, како проалбански и нефер.

И покрај расколот меѓу двете доминантни и поларизирани заедници, аспирациите за членство во ЕУ се заеднички, исто како и во Босна. Понатаму, државните институции во Македонија имаат капацитет за преземање и имплементирање на стандардите на ЕУ, додека е обезбеден политичкиот консензус за брзо зближување на државата до Унијата. Резултатот од тоа е дека напорите на Брисел, вклучително и операциите на ЕБОП општо се гледаат во позитивна светлина.

Што се однесува до операциите на ЕБОП надвор од Балканот, споредбено со Македонија, фактите сугерираат дека тие имаат дури помал јавен профил отколку операциите во Македонија. Ова е најверојатно поради неколку причини. Прво, постои помал број на поставен меѓународен персонал – на пример, помалку од 20 во мисијата за владеење на правото во Грузија или 33 во полициската мисија ЕУПОЛ КОППС на палестинските територии. Второ, сите овие мисии имаат недостаток од извршни овластувања, што би го направиле нивното вклучување повеќе видливо за домашното општество. Конечно, повеќето мисии беа поставени на територии и држави чии аспирации за членство во ЕУ се сметаат за многу оддалечени од Брисел, како што е случајот со Грузија, или непостојечки од сите вклучени страни, вклучително и популацијата, како што е случај со Палестина.

**ПРИЛОГ: ЕВРОПСКАТА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА
ПОЛИТИКА И АСПЕКТОТ НА ЧОВЕКОВИ ПРАВА**

I. ИНСТРУМЕНТИ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА ОД ВАЖНОСТ ЗА ЕВРОПСКАТА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА

1. Договорни одредби

Откако со Договорот од Рим во 1957 година беа воспоставени Европските заедници, човековите права се едни од главните принципи на европската интеграција. На почетокот на 90-тите години на минатиот век, ЕУ ги интегрираше клаузулите за човекови права во договорите за асоцирање и соработка склучени во рамки на првиот столб. Со Договорот од Мастрихт од 1992 година, човековите права станаа главна цел на ЗНБП на Унијата.

Според тоа, сите тела на ЕУ (вклучително и Советот) се обврзани со овие норми, а истото важи и за државите-членки, не само преку нивните национални обврски за човековите права, туку и во случаи кога тие дејствуваат за имплементирање на мандат на Советот. Човековите права не се обликувани во посебна категорија во рамките на активностите на ЕБОП за цивилен кризен менаџмент и се опфатени со следниве структури:

- Работната група за човекови права на Советот.
- Личниот претставник на Генералниот секретар/Високиот претставник за човекови права во областа на ЗНБП.
- Генералниот директорат 4 кој се справува со трансатлантските односи, ОН и човековите права, генералниот директорат 7 со ЕБОП, Генералниот директорат 8 со одбранбените аспекти и Генералниот директорат 9 со цивилниот кризен менаџмент и координација.

Договорот за ЕУ во членот 6 потенцира дека „Унијата е основана на принципи на слобода, демократија, почитување на човековите права и основни слободи и владеење на правото, принципи кои се заеднички за државите – членки. Унијата ќе ги почитува фундаменталните права, како што е гарантирано со Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи и кои произлегуваат од уставните традиции заеднички за државите – членки.“ Во однос на наведените стандарди, Европскиот суд за правдата својата инспирација ја извлекува не само од Европската конвенција за заштита на правата на човекот и основните слободи (ЕКЧП) и уставните традиции на државите – членки, туку и од насоките на меѓународните инструменти за заштита на правата на човекот кон кои државите – членки се потписнички.⁶⁵⁷

Договорот за ЕУ, во одредбите за ЗНБП, стипулира пет фундаментални цели, од кои последната гласи: „развој и консолидација на демократијата и владеење на правото и почитување на правата на човекот и основните слободи“. Ваквата заложба, исто така, ја покрива и ЕБОП, поради са-

⁶⁵⁷ European Court of Justice, Judgement of 27 June 2006, Case C-540/03, Para. 35.

миот факт дека е дел од ЗНБП. Од една страна, се потенцира дека политичките цели на ЕУ се насочени кон сите надворешни дејствувања, и од друга страна, дека Унијата со своите акти е обврзана со правата на човекот.

Сериозен проблем кој може да произлезе во рамките на секоја мировна мисија е кршењето на правата на човекот од персоналот на државите – членки кои учествува во мисијата. Дали локалното население има, во овие случаи пристап до ефективен лек? Ова допира до прашањето за екстратериторијална важност и применливост на конвенциите за човекови права ратификувани од државите – членки учеснички во мисијата. Во својот Општ коментар бр. 31, Комитетот за човекови права при ОН го дефинира опсегот на Меѓународниот пакт за граѓански и политички права „во рамки на својата територија и предмет на своја јурисдикција“.⁶⁵⁸

2. Човековите права и насоки за родово интегрирање

Со цел да се промовираат човековите права надвор од Заедницата, ЕЗ уште од почетокот на 60-тите години на 20 век разви широк опсег на инструменти во сферата на дипломатијата, развојот, трговијата и хуманитарната помош. Овие вклучуваат, меѓу другото, декларации и демарши, заеднички стратегии, заеднички позиции, заеднички акции, клаузули за човекови права во договорите со трети држави (1995) и одредби за политички дијалог и решавање на конфликти. Од 2000 година ЕУ, исто така, се фокусира на мониторинг на избори, со комплетирани 34 мисии. ЕУ, заедно со своите држави-членки е најголемиот дарител на развој и хуманитарна помош низ светот.⁶⁵⁹ Промоцијата на човековите права претставува значаен дел на овие активности.

Како последица на заложбите на ЕУ за човекови права, Советот има усвоено бројни насоки за човекови права: за смртна казна (1998) за тортура и друг суров, нечовечки или понижувачки третман (2001), за дијалог со трети држави во однос на човекови права (2001), за деца во вооружен конфликт (2003), за заштита на бранителите на човековите права (2004), заклучоци за промовирање на еднаквост меѓу родовите и нивно ин-

⁶⁵⁸ Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, Human Rights Committee, General Comment No. 31, para. 10, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004. Европската конвенција за човекови права ги гарантира правата и слободите на сите лица во рамки на јурисдикцијата на државите – потписнички. Европскиот суд за човекови права, испитувајќи ја валидноста и применливоста на конвенцијата во случајот Банковиќ (Bankovic and Others vs. Belgium and 16 other Contracting States, Appl. No. 52207/99, European Court of Human Rights, 12 December 2001), заклучи дека јурисдикцијата е суштински територија-лен поим.

⁶⁵⁹ 100 милиони евра годишно се трошат за промоција на демократијата и човековите права преку Европската иницијатива за демократија и човекови права. За периодот од 2007 до 2013 година иницијативата има на располагање вкупна сума од 1.100 милиони евра. Види: <http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr.htm>.

тегрирање во кризниот менаџмент (2006), како и насоките за имплементирање на меѓународното хуманитарно право како инструмент за промовирање на човековите права. Според годишниот извештај за човекови права на ЕУ од 2005 година, операциите за цивилен и воен кризен менаџмент имаат голема улога во имплементација на овие насоки, особено оние кои се однесуваат на децата и вооружените конфликти.⁶⁶⁰ Насоките за вооружените конфликти се посебно поврзани со ЕБОП, откако нивното усвојување се случи веднаш по првата мисија на ЕБОП во Конго (операцијата „Артемис“). Поради нивната поврзаност со ЕБОП, тие се силно поврзани со резолуцијата 1325 на Советот за безбедност на ОН за мир, жени и безбедност,⁶⁶¹ документот на Советот на ЕУ за интегрирање на човековите права преку ЗНБП и другите политики на ЕУ.

Насоките за деца и вооружени конфликти, усвоени од Советот за општи работи на 8 декември 2003 година, се однесуваат на краткорочните, среднорочните и долгорочниот влијание на вооружените конфликти врз децата.⁶⁶² Повикувајќи се на Конвенцијата за правата на децата, која, иако речиси универзално ратификувана, не се применува универзално со сите средства, насоките на ЕУ имаат за цел да ја подигнат свеста во рамки на ЕУ и меѓу третите страни околу разорувачкиот удар на вооружените конфликти врз децата. Тие ги охрабруваат државите кои не се членки на ЕУ и недржавните актери да го имплементираат меѓународното право, да преземат ефективни мерки за заштита на децата од ефектите на вооружените конфликти и да стават крај на регрутирањето на децата во армиите и вооружените групи.

Насоките експлицитно се однесуваат на операциите за кризен менаџмент со нагласување дека ЕУ ќе посвети посебно внимание на заштита на децата во вооружените конфликти кога се преземаат акции насочени кон одржување на мирот и безбедноста. Според насоките, шефовите на мисиите и воените команданти (преку синцирот на команда) во нивните периодични извештаи треба да вклучат и анализа на ефектите на конфликтот врз децата. Посебно треба да се посвети внимание на „повредите и злоупотребите над децата, регрутирањето и поставувањето на децата од страна на армиите и вооружените групи, убивањето и осакатување на децата, напади на училишта и болници, блокада на хуманитарниот пристап, сексуално и полово засновано насилство врз децата, грабнување на децата и мерките преземени за борба против ваквите акти.“ Насоките, исто така, потенцираат дека прашањето за заштита на децата треба да биде адекватно застапено за време на процесот на планирање на операцијата, како и во тренинг активностите на мисиите. Како продолжение на насоките и со цел

⁶⁶⁰ EU Annual Report on Human Rights (2005), 19.

⁶⁶¹ Implementation of UNSCR 1325 in the context of ESDP, Council of the European Union, 11932/2/05, Brussels, 29 September 2005

⁶⁶² European Union Guidelines on Children and Armed Conflict, Council of the European Union, 15634/03, Brussels, 4 December 2003.

да се обезбеди дека грижата за правата на децата систематски се опфатени преку целиот процес на операциите на ЕБОП, Советот на ЕУ на 23 мај 2006 година усвои Листа за интеграција на заштитата на децата погодени од вооружен конфликт.⁶⁶³ Додека мандатите на мисиите треба да ги опфатат и клучните прашања за заштита на децата, тие треба да бидат, исто така, содржани и во условите за ангажирање и процесот на научени лекции. Понатаму, за време на извршувањето на мисиите потребна е соработка со меѓународните, националните и локалните партнери.

Во изминативе години, половите во вооружените конфликтни зони беа едни од најважните теми адресирани од ОН. Резолуцијата 1325 на Советот за безбедност на ОН од 2000 година, најсеопфатната резолуција на ОН за позицијата на жените во мировните активности, ја потврдува потребата за интегрирање на родовите перспективи во мировните операции со цел да се обезбеди ефективност на мисиите. Резолуцијата настојува да ја зголеми вклученоста на жените на сите нивоа во операциите и процесот на одлучување поврзано превенцијата и решавањето на конфликтите, како и во областите на разоружување, демобилизација и реинтеграција, со што се промовираат жените како поддржувачи на мирот и има потреба од проширување на придонесот на жените во операциите. Исто така, ја потврдува потребата за почитување на разните потреби на мажите и жените, како и преземање на посебни мерки во однос на заштитата на жените и девојчињата во конфликтните зони.

Во однос на родовите перспективи во политиките на ЕУ, член 3(2) од Договорот за ЕЗ предвидува правна основа за родово интегрирање, стипулирајќи дека „Заедницата има за цел да ги елиминира нееднаквостите и да промовира еднаквост меѓу мажите и жените во сите свои активности“, додека членот 2 вели дека „промоцијата на еднаквост меѓу мажите и жените е задача на Европската заедница.“ Родовото интегрирање е дефинирано од Комисијата во 1996 година како „нерестриктивни напори за промоција на еднаквост кон имплементација на посебни мерки за помош на жените, туку мобилизирање на сите политики и мерки посебно за целите за постигнување еднаквост со активно и отворено земање во предвид во фазата на планирање нивните можни ефекти околу ситуацијата на жените и мажите (родова перспектива). Ова значи систематско набљудување на мерките и политиките и имајќи ги во предвид таквите можните ефекти кога се дефинираат и имплементираат.“⁶⁶⁴ Во однос на ЗНБП и ЕБОП, Советот потврдува дека „родовата еднаквост е фундаментален принцип на надворешната и безбедносна политика на ЕУ“ и дека „треба да се направат напори за интегрирање на родовите прашања во политиката на ЕБОП.“⁶⁶⁵ Во 2005 годи-

⁶⁶³ Checklist for the Integration of the Protection of Children affected by Armed Conflict, Council of the European Union, 9767/06, Brussels, 23 May 2006.

⁶⁶⁴ Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities, Brussels, European Commission COM (96) 67 final, February 1996.

⁶⁶⁵ Council of the European Union, 11932/2/05 Rev 2, 3.

на министрите на државите-членки на ЕУ одговорни за половата еднаквост ги потврдија своите заложби за имплементирање на политиките и програмите следејќи ја Резолуцијата 1325 на Советот за безбедност на ОН,⁶⁶⁶ додека во заклучоците на Советот на ЕУ од мај 2005 година Советот за општи работи и надворешни односи ги охрабри своите тела за преземање натамошна работа во областите поврзани имплементација на резолуцијата на ОН.⁶⁶⁷ Во септември 2006 година, Советот изготви стратегија за имплементација на Резолуцијата 1325 на Советот за безбедност на ОН, која предлага мерки нејзина имплементација во рамки на ЕБОП.⁶⁶⁸

Во заклучоците на Советот за имплементација на политиката на ЕУ за човекови права и демократизација во трети држави усвоена во декември 2006 година, Советот повторно ги истакна своите заложби за промовирање на родова еднаквост, интегрирање на родовите во кризниот менаџмент. Според овие заклучоци, кои ја нагласуваат потребата од преземање на мерки за зајакнување на перспективата на човековите права во рамки на ЕБОП, потребно е да се преземат напори за развивање на стандарди за човекови права при извршување на мисиите на ЕБОП.⁶⁶⁹

Следна важна алатка е Документот на Советот за интегрирање на човековите права преку ЗНБП и другите политики на ЕУ,⁶⁷⁰ која е усвоена во јуни 2006 година и е во согласност со членот 11 од Договорот за ЕУ, кој потенцира дека ЕУ е посветена на интегрирање на човековите права и демократизација во политиките на ЕУ со цел постигнување на покохерентна и ефективна политика на човековите права. Во однос на мисиите и операциите на ЕБОП документот за интегрирање потврдува дека „заштитата на човековите права треба да биде систематски адресирана во сите фази на операциите, за време на фазата на планирање и имплементација, вклучително со мерки кои ќе обезбедат дека експертиза за потребните човекови права е достапна за време на операциите на највисоко ниво и на теренот; тренинг на персоналот; и со извештаи за човековите права во оперативните обврски на мисиите на ЕБОП.“

⁶⁶⁶ Ministerial Declaration of the Conference of Ministers of Gender Equality, Luxembourg, 4 February 2005.

⁶⁶⁷ Council of the European Union, Council Conclusion on ESDP, Brussels, May 2005.

⁶⁶⁸ Европскиот парламент усвои резолуција “The participation of women in peaceful conflict resolution” во 2000 година (2000/2025(INI), A5-0308/2000, 20 October 2000) и во 2006 година извештај “Women in armed conflict and their role in the reconstruction and democratic process in post-conflict countries” (2005/2215 (INI), A6-0159/2006, 3 May 2006), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0541+0+DOC+XML+V0//EN>

⁶⁶⁹ Council Conclusions on the implementation of the EU Policy on human rights and democratisation in third countries, Council of the European Union, 16719/06, Brussels 13 December 2006.

⁶⁷⁰ Mainstreaming human rights across CFSP and other EU policies, Council of the European Union, 10076/06, Brussels, 7 June 2006.

Понатаму, Секретаријатот на Советот и Претседателството: „ќе ги интегрираат одредбите за човекови права во документите на мисиите и операциите на ЕБОП, меѓу другото, употреба на проспекти и добивање совети од релевантните агенции на ОН и НВО“; „имплементирање на политиката за човекови права во контекст на мисиите и операциите на ЕБОП, особено во однос на жените и децата, вклучително со мониторинг и известување на прашањата поврзани со човековите права.“ Државите-членки, Комисијата и Секретаријатот на Советот: „ќе обезбедат тренинг за човекови права на персоналот кој служи во мисиите и операциите на ЕБОП“; „ќе го интегрираат аспектот на човекови права како дел од посебни мерки или техничка помош обезбедена во контекст на мисиите и операциите на ЕБОП каде што е соодветно.“ Треба да се обезбеди ефективна дистрибуција на информации за прашањата поврзани со човековите права до сите релевантни актери, како и годишни прегледи за постигнатиот напредок кон имплементација на документот.

Треба да се спомнат и насоките за промоција на меѓународното хуманитарно право.⁶⁷¹ Како што е наведено во заклучоците за имплементација на политиката на ЕУ за човекови права, тие се уште еден инструмент за промовирање на човековите права во рамката на ЗНБП. Целта на овие насоки е воспоставување на оперативни алатки за ЕУ и нејзините институции за промовирање на усогласеност со меѓународното хуманитарно право, како што е наведено во Конвенциите од Хаг и Женева (со дополнителните протоколи). Сите држави-членки на ЕУ се страни на Женевска конвенција и нејзините дополнителни протоколи и според тоа имаат обврска да ги почитуваат, додека ЕУ ја искажа својата заложба за примена на хуманитарното право во мировните операции.

3. Стандарди за однесување на персоналот на мисијата

Во линија со заложбите на Унијата, постојат правни обврски за персоналот ангажиран во операциите на ЕБОП. Персоналот мора да ги применува одредбите на меѓународното право, вклучително и правото на вооружен конфликт и правото на државата во која се интервенира (доколку не е поинаку предвидено). Оперативниот план за воената операција Конкордија во Македонија потенцира дека „употребата на сила од страна на силите под водство на ЕУ ќе се раководи од принципите на неопходност и пропорционалност.“⁶⁷² Додека основата на мисијата на ЕУ во Македонија вклучува одредници на ОН, силите на ЕУ ќе го почитуваат локалното право.” Поради тоа, потврдата за примена на правото во регионот кој

⁶⁷¹ Guidelines on the Promotion of International Humanitarian Law, Council of the European Union, 15246/05, Brussels, 5 December 2005.

⁶⁷² Sanitised Version of the FYROM Operation Plan, Council of the European Union 7855/03, Brussels 28 March 2003.

е во прашање од почеток на интервенцијата е неопходен предуслов; и ако локалното право подобро ги одразува принципите на човековите права, тоа ќе се применува. Персоналот мора да ги почитуваат меѓународните човекови права и стандарди во секое време и потребна е целосна соработка со сите механизми за човекови права. За жал, како што тоа го покажуваат некои од операциите на ОН, ова не е секогаш случај. Има бројни примери на лошо однесување од страна на меѓународниот персонал во мировните операции.⁶⁷³ Доколку ова се случи, може да има разочарувачки ефект на целата мисија. Најсериозните последици ќе бидат губење на кредибилитетот, довербата и почитувањето меѓу населението.⁶⁷⁴

Локалното население, од друга страна, се главни жртви на внатрешниот конфликт и со цел да се заштитат важно е промовирање на правила за соодветна употреба на сила и код на однесување. Соодветната употреба на сила е регулирана со правила на должноста (Rules of Engagement), кои се вообичаено вметнати во Спогодбата за статусот на силите (Status of Forces Agreement). Додека Спогодбата за статусот на силите го дефинира правниот статус на персоналот во воените операции на територијата на домашната држава и ги потврдува условите според кои персоналот има дозвола да дејствува, правилата на должноста одредуваат во кое време, место и на кој начин може да се употреби сила.

Одвоено од употребата на сила, други потенцијални области на лошо однесување се однесувањата кон локалното население и кривичните акти. Стандардите за однесување за персоналот на ЕУ се изготвени по неколку обвинувања во Босна.⁶⁷⁵ Во ноември 2003 година беа усвоени „Нацрт насоки за заштита на цивилите во операции на кризен менаџмент под водство на ЕУ“ како и „Општи стандарди на однесување за операциите на ЕБОП“ во мај 2005 година.⁶⁷⁶ Општите стандарди треба да се гледаат како дополнителни на насоките за заштита на цивилите. Тие се постоечки документи кои се постојано се разгледуваат и прилагодуваат како последица на научените лекции од мисиите.

„Нацрт насоките за заштита на цивилите во операциите на кризен менаџмент под водство на ЕУ“ беа развиени „да обезбедат дека потребите за заштита, права и помош за цивилите се целосно адресирани во операци-

⁶⁷³ На пример, во источен Тимор и Босна постоеја случаи на трговија со луѓе и силувања, додека во Камбоџа службениците на ОН често посетуваа бордели.

⁶⁷⁴ Annika Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

⁶⁷⁵ Human Rights Watch, “Bosnia and Herzegovina, Hopes Betrayed: Trafficking of Women and Girls To Post – Conflict Bosnia and Herzegovina for Forced Prostitution,” *Vol. 14, No. 9*, November 2002.

⁶⁷⁶ Draft Guidelines on Protection of Civilians in EU-led Crisis Management Operations, Council of the European Union, 14805/03, Brussels, 14 November 2003, Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations, Council of the European Union, 8373/3/05, Brussels, 18 May 2005.

ите за кризен менаџмент на ЕУ”. И покрај разните други аспекти, нагласена е потребата за посебни мерки за заштита на жените и децата, посебно женскиот пол, од сексуална експлоатација, злоупотреба и трговија. Насоките предвидуваат дека „со цел промовирање на важната улога на жените во превенцијата од конфликти и нивното решавање ..., како дополнување на интегрирањето на перспективите за правата на децата ..., ќе се преземат мерки за интегрирање на родовите перспективи имајќи ги во предвид сите релевантни резолуции на Советот за безбедност на ОН.“ Такви мерки може да содржат и вклучување на родови анализи на во активностите на рано предупредување, вклучување на родова експертиза во инспекциските мисии, процесот на планирање и имплементација и теренски операции, како и интеграција на родовите перспективи во сите стандардни оперативни процедури и други насоки за операциите на кризен менаџмент.

„Општите стандарди на однесување за операциите на ЕБОП” ги дополнуваат овие насоки и правни обврски во согласност со меѓународното право и правото на државата која учествува. Стандардите треба да бидат скроени посебно за секоја мисија и да ги покриваат сите релевантни стандарди со цел да се обезбеди соодветно однесување на персоналот меѓусебно и кон локалното население. Стандардите потенцираат дека е потребно „сите луѓе, локално население или персонал, да се третираат со достоинство и почит, без разлика на пол, возраст, етничко потекло, религија, сексуална определба, социјален или економски статус или политички гледишта“. Посебно се однесуваат на родовите прашања потенцирајќи дека „се забранува размена на пари, вработување, добра или услуги за секс, вклучително и сексуални услуги или други форми на понижување, деградирање или експлоатирачко однесување.“

Понатаму, за секоја операција во документите за планирање се развиваат посебни аранжмани во однос на дисциплинските прашања и статусот на мисијата и нејзиниот персонал, кои се склучуваат меѓу ЕУ, домашната држава и државата која го испраќа персоналот. Во согласност со Заедничките акции кои го утврдуваат мандатот за секоја операција, се изготвува оперативен план кој е, исто така, мошне релевантен за јасните правила на однесување на персоналот.⁶⁷⁷ Што се однесува до имплементацијата на стандардите, како што е поддржано со Општите стандарди, одговорноста е во шефовите на мисиите или оперативните команданти кои треба да осигураат дека овие вредности им се целосно објаснети на персоналот и конзистентно се применуваат. Тие се вообичаено, исто така, одговорни за мониторинг за имплементација на стандардите.

Кои се процедурите доколку се појави лошо однесување, како што е повреда на човековите прва што се смета за доста сериозно и чувствително прашање. Нема достапни информации за случаи на прекршувања на чо-

⁶⁷⁷ Мониторинг мисијата во Аџех имаше посебен Код на однесување за своите монитори. Aceh Monitoring Mission <http://www.aceh-mm.org>.

вековите права во операциите на ЕУ. Она што може да се каже е дека постоеја примери на запоставување на должноста или злоупотреба во операциите на ЕУ, потврдено во Проксима и Ацех.⁶⁷⁸ Во случај на лошо однесување или прекршување на стандардите се преземаат дисциплински мерки кои се независни од можните кривични постапки. Во однос на второво, персоналот е предмет на ексклузивна јуридикција на своите држави и ваквиот ексклузивитет може да резултира со проблематични празнини во јуридикцијата особено за случаи на злоупотреба против локалното население или насилство над жените. Во однос на воените операции, на пример, операцијата Артемис во Конго, потенцира дека за време на операцијата персоналот на државата има имунитет од апсење или задржување и имунитет од правна постапка во однос на секој акт од нивна страна.⁶⁷⁹

Заедничко за персоналот на цивилни операции се „доделените привилегии и имунитети еквивалентни на дипломатскиот персонал согласно Виенската конвенција за дипломатски односи од 1961 година, според кој државите – членки на ЕУ ќе имаат целосен приоритет на јуридикција (Проксима).”⁶⁸⁰ ГС/ВП може да го откаже имунитетот на персоналот, но само со експлицитна согласност на власта на државата која го испраќа персоналот (Грузија).⁶⁸¹ Одлуката на Советот за постигнување на спогодба меѓу ЕУ и Владата на Индонезија за статусот на Мониторинг мисијата во Ацех (ММА) и нејзиниот персонал обезбеди дека персоналот нема да биде подложен на секаква форма на апсење или притворање и дека нема да се преземат мерки на извршување, освен во случаи каде се водат граѓански постапки кои не се поврзани со нивните службени функции. Оттука персоналот имаше имунитет од јуридикцијата на Индонезија, но беше предмет на јуридикција од страна на своите држави.⁶⁸²

Правилата и процедурите за дисциплински мерки за однесување, од друга страна, се разликуваат за цивилниот и воениот персонал. Во случај на воена операција во Конго, ЕУ обезбеди дека членовите на државата

⁶⁷⁸ Во Ацех мониторинг операцијата постоеше случај на сексуална злоупотреба од страна на персоналот. International Crisis Group, “Aceh: Now for the Hard Part”, Jakarta/Brussels, *Asia Briefing N°48*, 29 March 2006.

⁶⁷⁹ Joint Action 2003/423/CFSP on the EU military operation in the DR Congo.

⁶⁸⁰ Agreement between the European Union and the former Yugoslav Republic of Macedonia on the status and activities of the European Union Police Mission EUPOL PROXIMA in the former Yugoslav Republic of Macedonia, Council of the European Union, 15705/1/03 Brussels, 5 December 2003.

⁶⁸¹ Council Decision concerning the Conclusion of the Agreement between the European Union and Georgia on the status and activities of the EU Rule of Law Mission in Georgia EUJUST Themis, Council of the European Union, 13972/04, Brussels, 17 November 2004.

⁶⁸² Council Decision concerning the Conclusion of the Agreement in the form of an exchange of letters between the EU and the Government of Indonesia on the tasks, status, privileges and immunities of the EU Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) and its personnel, Council of the European Union, 12504/05, Brussels, 28 September 2005.

која испраќа остануваат членови на вооружените сили на истата држава, што значи под нејзина команда и според нејзиното право за време на операцијата. Во случај на лошо однесување од персоналот на мисијата, оперативната команда е одговорна за дисциплинските мерки. Ако таков случај е пријавен од домашната држава, ќе се информира оперативната команда и лицето кое е во прашање ќе биде предадено на оперативната команда и ќе се преземат дисциплински мерки и ако е потребно ефективна репатриација.⁶⁸³ За цивилните мисии, шефовите на мисиите се обично одговорни за дисциплинска контрола над персоналот. Во однос на цивилниот персонал на државите – членки, трети држави или институции на ЕУ, целосна дисциплинска јурisdикција е задржана од релевантните национални власти или властите во рамките на институциите на ЕУ (Ацех).⁶⁸⁴ Одлуката за примена на дисциплински мерки, исто така, е во рацете на шефот на мисијата. Конечна дисциплинска санкција е отфрлање и враќање во државата која испраќа, која ќе преземе дополнителни мерки во однос на кривична јурisdикција. Ваквата структура содржи одредени проблеми, како што е ризикот дека имунитетот на меѓународниот персонал може да предизвика губење на легитимитетот и кредибилитетот меѓу локалното население.⁶⁸⁵

4. Кризниот менаџмент и аспектот на човековите права

Сериозните прекршувања на човековите права најчесто ги поттикнуваат конфликтите и хуманитарните кризи. Смртта поврзана со конфликтите, раселувањата и убиството на затвореници, како видови на инцидент, се напад на фундаменталните човекови права. Ограничувањето на слободата на движење и тортурата се исто толку чести во внатрешните конфликти како и силувањето на жените или девојчињата од страна на војниците и присилната проституција, додека повеќето конфликти се предизвикани од порекнувањето на фундаменталните права во однос на храна, почит за културниот живот или учество во општествениот процес на одлучување. Понатаму, колапсот на цивилните институции и инфраструктурата, поврзано со вооружен конфликт ги поткопува граѓанските, политичките, економските и социјалните права. Во ситуации на вооружен конфликт, станува видлива меѓузависноста на сите човекови права. Почитувањето на човековите права е суштинско за вистински мир. Помошта за нивна гаранција може да спречи појавување на конфликт или да се стабилизира пост-конфликтната ситуација. Заштитата на човековите права игра значајна улога во вакви ситуации, бидејќи статистиката покажува дека ризикот од обновување на ес-

⁶⁸³ Agreements between the European Union and the Republic of Uganda, as well as between the European Union and the Democratic Republic of Congo on the status of forces of the EU Military Operation in the DRC, Council of the European Union, 10773/03, Brussels, 26 June 2003.

⁶⁸⁴ Council Joint Action 2005/643/CFSP.

⁶⁸⁵ Annika Hansen, *From Congo to Kosovo ...*, op. cit. p. 81.

калацијата и избувнување на насилството е десет пати поголемо во пост-конфликтни ситуации отколку пред војната. Според тоа, грижата за човековите права се клучен елемент во одржувањето и градењето на мир и треба да бидат инкорпорирани во сите мировни операции.

4.1 Воени операции

Се поставува прашањето дали и како воените операции се поврзани со човековите права? Дали интервенцијата им служи на човековите права? Дали операцијата потенцијално ги загрозува човековите права? Кои се причините зад одлука на ЕУ да интервенира со воени средства? Дали човековите права имаат улога во рамки на потребниот комплексен процес на одлучување?

Целта на операциите за кризен менаџмент е создавање на стабилност и безбедносна средина во која луѓето се почитувани и слободни, како и да се спречат катастрофите по човековите права. Три фактори може да ги објаснат условите според кои ЕУ интервенира преку мисиите на ЕБОП, имено норми, институции и интереси. Додека заштитата на човековите права се простира меѓу нормативните фактори како клучна цел на ЗНБП, треба да постои гледиште кое може да биде прашање на перцепција дали е во „наш интерес“ да се спречат ужасите врз човековите права.⁶⁸⁶ Тука спаѓа поимот на „хуманитарна интервенција“, или прашањето за алтернативи во случај кога постои геноцид, етничко чистење или слични ужаси. Без двоумење, успешна превенција од конфликти е во секој случај подобро решение – но не го решава прашањето како да се реагира еднаш кога ќе се пропушти шансата. Според тоа, Повелбата на ОН недвосмислено потврдува дека сила може да се примени само со мандат на Советот за безбедност и во одредени околности откако ќе се искористат сите ненасилни средства и кога се смета за единствен ефективен начин за заштита на цивилите. Од почетокот на 90-тите години на минатиот век, воените интервенции се стремее кон тоа да бидат сметани како легитимни во ситуации каде човековите права се нарушени или прекршени. Оваа тенденција е придружена со поширока интернационализација на одбраната и безбедноста, развој од кој ЕБОП и нејзините воени операции и способности се составен дел.

ЕУ нема развиено формален сет на критериуми или неформална рамка за одлучување за воена интервенција. Хавиер Солана ја става воената интервенција во контекст на „принципи и вредности“ на ЕУ.⁶⁸⁷ ЕБС ги става воените средства во контекст на серија други, поважни средства за

⁶⁸⁶ Hadewych Hazelzet, “Human Rights Aspects of EU Crisis ...”, op. cit., p. 270.

⁶⁸⁷ „Унијата треба да биде подготвена да употреби воени средства ... Поставувањето на трупи ќе бидат преземени само кога налага ситуацијата. Но нашиот кредибилитет да се биде способен ... зависи од нашата способност за развој на капацитет за воен кризен менаџмент.“ Javier Solana, “Reflections on a Year in Office”, Stockholm, *Swedish Institute of International Affairs and Central Defence and Society Federation*, 2000.

заштита на европската безбедност. Зајакнувањето на воените способности на ЕУ е од големо значење со цел Унијата да биде способна да ги заштити човековите права на оние заедници кои живеат во области под закана. Треба да постои серија на потреби за оправдана интервенција, како што е приматот на човековите права. Потребата од заштита на цивилите од насилство во вооружен конфликт преку воена интервенција може да биде средство за спречување или ублажување на конфликтот и создавање напори за заштита на фундаменталните права на цивилите.

Најзначајни меѓународно признаени сет на критериуми се развиени од Меѓународната комисија за интервенција и државен суверенитет во својот извештај „Одговорност за заштита.“⁶⁸⁸ Комисијата аргументира дека кога суверена држава која има одговорност да ги заштити своите граѓани од сериозни повреди кои може да резултираат од репресија или нефункционирање на државата, а државата е неволна или неспособна, таквата одговорност мора да биде преземена од пошироката меѓународна заедница.

Една студија за безбедносните способности на Европа презеде значаен обид за развивање на сет од седум „принципи за операции во сериозни опасности кои се применуваат и како цели и како средства.“ Во нивниот извештај „Човекова безбедносна доктрина за Европа“, зајакнувањето на воените способности на Европа е особено поддржано со цел Унијата да биде способна да ги заштити човековите права во оние заедници кои живеат во области кои се под закана, како што се нефункционалните држави.⁶⁸⁹ Унијата, според извештајот, ја имаа ваквата одговорност не само од морални и историски причини, туку со цел да се постигне дека Европа може да живее во мир и сигурност; инаку останува ризикот дека несигурноста и корумпираните економии може да бидат пренесени од нефункционалните држави на европскиот континент. Но, извештајот наведува листа на серија потреби („принципи“) за оправдана и оспособена интервенција: примат на човековите права, јасно политичко овластување, мултилатерализам, темелен пристап, регионален фокус (за да се спречи проширување на насилството), употреба на правни инструменти и соодветна употреба на сила.

Сепак, ЕУ сè уште ги нема одобрено овие или некои други слични критериуми. Усвојувањето на еден таков документ ќе ја зголеми транспарентноста и одговорноста на одлуките на ЕУ за воена интервенција. Општо земено, воена операција преземена за време на вооружен конфликт или веднаш по неговото завршување може многу повеќе да им служи на посакуваните цели како заштита на или помош за локалното население. Иако ваквата заштита и иницијативи сами по себе може да постигнат многу малку освен за привремено задржување на ситуацијата, тие може да

⁶⁸⁸ “Responsibility to Protect”, *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, International Development Research Centre, 2001.

⁶⁸⁹ Study Group on Europe’s Security Capabilities, “Human Security Doctrine for Europe”, *The Barcelona Report 2004*.

имаат суштинско значење за безбедноста на локалното население. Дали со средства за реформи во безбедносниот сектор во воените области или со иницијативи за заштита, настојувањето во заштита на цивилите од насилствата во вооружен конфликт преку воена интервенција во средина на конфликтот, за одвојување на завојуваниите страни (воспоставување на мир), заштита на безбедносните области или мониторинг на прекинот на огнот (одржување на мирот) – воената интервенција може да биде средство за превенција или олеснување на конфликтот и со тоа да се создадат напори за заштита на фундаменталните човекови права на цивилите.⁶⁹⁰ Додека интервенциите се засноваат на овие претпоставки и концепти, процените на индивидуалните операции може да покажат различна реалност и само со евалуации на теренот може да се види дали заложбите на Унијата кон своите стандарди се навистина од корист за силите на теренот.

4.2 Цивилни операции

Задачите за човековите права во цивилните операции се спроведуваат од персоналот кој е на теренот уште од 90-тите години на 20 век. Оттогаш, мониторингот на човековите права, кој вклучува опсег на разни одговорности, се разви во позитивна насока и дел од постоечките активности на Високиот комесар на ОН за човекови права. Задачите може да вклучуваат мониторинг на актуелната ситуација со човековите права и изготвување на извештаи, мониторинг на националниот и локален избран процес, како и мониторинг на реинтеграцијата на поранешните борци во цивилното општество. Треба да се споменат и другите витални задачи како што се помошта во активностите на хуманитарните мисии, спроведување на истрага за минатите прекршувања со цел да се обезбеди дека сторителите ќе бидат изведени пред лицето на правдата, развој и промоција на човековите права, образование и кампањи за јавно информирање. Понатаму, превенција на насилствата преку активно присуство, олеснување на помирувањето и градење на доверба, решавање на конфликтите на локално ниво за безбедно и доброволно враќање на бегалците и внатрешно раселените лица, или придонес кон институциите или градење на капацитет преку програми за техничка помош, како што се реформи на судството или полицијата, се задачи кои се спроведуваат во операциите за цивилен кризен менаџмент со цел да се заштитат и промовираат човековите права.

4.2.1 Мониторинг

Мониторингот е неопходен елемент на секоја стратегија на човековите права. Во суштина, мониторинг на човековите права ја опфаќа колекцијата, верификацијата и употребата на информации за адресирање на проблемите со човековите права. Додека целта е подобрување на ситуацијата

⁶⁹⁰ EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR), Council of the European Union, 12566/4/05, Brussels, 13 October 2005.

со човековите права, може да вклучи и друг сет на активности како што е собирање на податоци за кршење на човековите права во минатото и денес, подигнување на свеста кај јавноста за прекршување на човековите права, зајакнување на локалните капацитети за заштита на човековите права.⁶⁹¹ Функциите на мониторингот може да овозможи операциите да ја предупредат меѓународната заедница, особено преку идентификување на злоупотреба на човековите права и да предложат начини за минимизирање и спречување прекршувањата на човековите права да прераснат во поголем конфликт. Постојат два основни принципи на мониторингот: објективност и прецизност. Не само што мониторингот мора да биде спроведен според овие принципи, туку мора, исто така, да биде согледан како објективен и прецизен од страна на населението и персоналот на мисијата.

Суштински, мониторингот се однесува на обврските на државата која е во прашање во однос на човековите права и вклучува прегледување на имплементацијата на конвенциите за човекови права кон кои државата е потписничка, нејзиното национално право, како и правната практика. Во некои случаи, степенот на прецизност во однос на мандатот на мониторингот има големи разлики – дали, на пример, вклучува дозвола за истражување на индивидуални случаи на прекршување? Исто така, мониторингот може да биде ефикасен доколку е воспоставена практика на постојано известување на состојбата со човековите права. Додека известувањето за индивидуални случаи треба да ги вклучи релевантните официјални лица, друг значаен аспект е јавното информирање за состојбата со човековите права и потенцијалното влошување или подобрување на состојбата. Ова може да има драматично влијание на однесувањето, одлучувањето, дури и за територијалното движење на локалното население.

Сепак, мониторингот сам по себе не создава локална експертиза која треба да остане откако мониторинзите ќе си заминат. Мониторингот, како реактивна стратегија, мора да рамноправно употребен со, и разработен во, повеќе проактивни стратегии како градење на институции, која настојува да ја одржува заштитата на човековите права.

4.2.2 Градење на институциите

Градењето на институциите претставува фундаментален дел на градењето на државата. Ја опфаќа помошта до постконфликтните влади во нивните напори за реформирање или развој на националните полициски сили, судскиот и затворски систем, политичките и административните институции, па поради тоа претставува долгорочна заложба. Евидентно, придонесот за владеење на правото и независен судски систем со воспоставување на постојани, независни и ефективни национални институции за

⁶⁹¹ Marit Mæhlum, “Manual on Human Rights Monitoring: An Introduction for Human Rights Field Officers”, *Norwegian Institute of Human Rights*, 2001, p. 53.

долгорочна заштита на човековите права преку цивилни мисии уште повеќе ја зајакнува заштитата на човековите права.⁶⁹²

Значаен фактор за превенција од натамошно насилство е воспоставување на национални независни институции за човекови права или институции на народен правобранител. Ударот на мисиите на теренот за опсегот и природата на националните институции може да биде ограничен, но потенцијално може да им создаде притисок за да бидат воспоставени и да обезбедат соодветно советување. Нормално, градењето на институциите имплицира меѓусебна соработка, која на ниво на ОН е преку УНДП, додека на ниво на ЕУ клучен актер е Комисијата. Иако ова може да звучи дека имплицира само неколку координативни прашања, сепак во пракса може да води до политички тензии меѓу разните пристапи бидејќи мониторингот на човековите права е потенцијално многу повеќе конфронтирачки отколку градење на институциите каде конструктивната соработка со локалните и националните власти е услов за заедничко дејствување. Актерите во двете полиња треба да развијат заедничка стратегија за да обезбедат дека е создадена повратна спрега меѓу активностите на мониторингот и градењето на институциите.

4.2.3 *Цивилно општество и градење на капацитет*

Терминот „градење на капацитетот“ опфаќа две важни области: тренинг и образование за човекови права од една, и поддршка за НВО секторот од друга страна. Меѓудругото, градењето капацитет вклучува и тренинг за полициските службеници по прашања од човековите права или обезбедува образование за човекови права наменето за локалните правници и судии со цел да се обезбедат фер судења.

Но основна таргет група за градењето на капацитет е цивилното општество. Поддршката за НВО започнува со потврдување на нивните извештаи за човекови права како извор на информации и воспоставување на форум каде цивилното општество може да ги презентира своите грижи за состојбата со човековите права. Според тоа, градењето на капацитет е многу важен придонес кој може една цивилна операција да го направи, откако тоа значи развој на колективни и индивидуални способности за замена на насилниот конфликт со позитивни и конструктивни средства за решавање на конфликтите.

Образованието за човекови права се движи низ сите активности на мониторинг, градење на капацитет и градење на институциите, што покажува дека сите овие полиња меѓусебно се нераскинливо испреплетени. Како што беше погоре кажано, сите прашања поврзани со човековите права на некој начин се меѓусебно поврзани.

⁶⁹² Amnesty International, “Indonesia: A briefing for EU and ASEAN countries concerning the deployment of the Aceh Monitoring Mission to Nanggroe Aceh Darussalam Province”, AI Index: ASA 21/017/2005, 9 September 2005.

4.2.4 Родови единици

Со помалку развиен карактер се таканаречените родови единици во рамки на цивилните мисии. Нивната задача е промоција на родовата еднаквост и интегрирање на родовите во контекст на ЕБОП.⁶⁹³ Меѓу другите аспекти, родовите единици се начин за имплементирање на Конвенцијата за елиминирање на сите форми на дискриминација на жената, гарантирајќи го учеството на жените во политичкиот живот во нивните држави. Членот 7 од Конвенцијата ги обврзува страните да ги преземаат сите погодни мерки за отстранување на дискриминацијата на жените во политичкиот и јавниот живот и да обезбедат дека тие уживаат еднаквост со мажите во политичкиот и јавниот живот на земјата. Обврската наведена во членот 7 е проширена на сите области на јавниот и политичкиот живот кој претставува доста широк концепт. Во исто време, членот 3 од Конвенцијата имплицира генерална обврска за преземање на мерки за интегрирање на родовите, вклучително и законски, заради обезбедување целосен развој и напредок на жените, за да им се гарантира остварување и уживање на правата на човекот и на основните слободи, рамноправно со мажите. Како што повеќето родови единици имаат за цел интегрирање на родовите на сите нивоа во рамки на мисиите, тие најчесто не изведуваат посебни задачи кои спаѓаат во мониторингот или градењето на институциите, но се поставени за да осигураат дека истите и други, помалку поврзани со човекови права, активности се извршуваат на начин на кој родовите перспективи се адекватно интегрирани во сите аспекти на мисијата. Трет аспект може да биде мониторинг на влијанието кое мисијата го има врз локалното население и обезбедување на совесно соочување со сите родови интеракции со локалното население.⁶⁹⁴

5. Операциите на Европската безбедносна и одбранбена политика и човековите права – студии на случаи

Повеќето мандати на операциите на ЕБОП експлицитно не се однесуваат на човековите права како цел на интервенцијата, но напори се прават од страна на ЕУ за да се интегрираат советници за човекови права на теренот во сите постоечки и идни операции. Целта е да се постават советници за целото траење на мисијата, но од причина што ова е сè уште во за-

⁶⁹³ Види: Council Conclusions on promoting gender equality and gender mainstreaming in crisis management, 2760th General Affairs Council Meeting, Council of the European Union, Brussels, 13 November 2006.

⁶⁹⁴ Литературата за концептот на родовите единици во мировните операции е многу позастапена отколку литературата за евалуација на самите единици. За основна презентација види: UN Department of Peace-Keeping Operations (DPKO): Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Operations, 2000, <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/Gender%20Mainstreaming.pdf>.

четок, во повеќе операции се поставени централни точки. Вакви точки за контакт постојат во мисиите во Конго (ЕУСЕК-Конго и ЕУПОЛ-Конго), цивилната мисија во Ирак (ЕУЦУСТ) и во Косово (ЕУЛЕКС), додека за потребите на мисијата ЕУФОР-Конго се поставени две централни точки за човекови права, една во оперативната команда во Берлин, другата во Киншаса. Оваа мисија е првата операција на ЕУ да има постојан советник за родови поставен на теренот.

Во БиХ, каде е присутна воената мисија на ЕБОП, ЕУФОР Алтеа, од декември 2004 година во средина каде дејствуваат неколку регионални и меѓународни актери, основната одговорност за човековите права е доделена на мисијата на ОБСЕ. И покрај претпоставки дека Алтеа може да биде тест за способностите на ЕБОП и ЗНБП,⁶⁹⁵ постоеја разни активности на Алтеа во област од значење за човековите права, **иако мандатот на мисијата директно не се однесува на човековите права.** Тоа вклучува посебна поддршка за Меѓународниот кривичен трибунал за поранешна Југославија и релевантните власти вклучително и задржување на лица обвинети за воени злосторства. Во 2004 година, Амнести ја повика ЕУ да обезбеди ЕУФОР Алтеа активно да ги бара оние обвинети од МКТЈ за геноцид, воени злосторства и кривични дела против човештвото, откако организацијата ги обвини СФОР за низа кршење на човековите права вклучително и неправно притворање. ЕУФОР собра информации за криминални мрежи кои ги поддржуваат обвинетите за воени злосторства и спроведе операции за пронаоѓање и обид за апсење на бегалците. Како заклучок, ЕУФОР активно придонесува за средината во БиХ која е погодна за воспоставување на култура за човекови права за граѓаните. Ова е потврдено од анкетите кои покажуваат дека граѓаните ја гледаат мисијата Алтеа како суштинска за безбедноста и стабилноста.⁶⁹⁶

Во мандатот на Полициска мисија на ЕУ во Босна и Херцеговина, одговорностите **не се експлицитно поврзани со човековите права.** Повеќето од задачите на ЕУПИМ, како и да е, претставуваат значајни чекори за подготовка на теренот за култура на човекови права: капацитетот и градењето на институциите во областа на полицијата и владеење на правото и заштитата на бегалците. Во однос на важноста на човековите права во рамки на работата на мисијата, Хавиер Солана, потврди во едно писмо од 3 декември 2002 година, упатено до Амнести дека: „Професионална, европска полициска служба е онаа која го инкорпорира пристапот на човекови права во сите аспекти на своето работење. ... ние ќе го интегрираме прис-

⁶⁹⁵ Меѓународната кризна група изјави дека со започнувањето на Алтеа, Брисел е насочен кон мисија која е осудена на успех поради сопствениот недостаток од амбиција и дека мотивите за поставување на ЕУФОР Алтеа имаат многу повеќе со алчноста на Унијата за подигање на својот кредибилитет како безбедносен актер, отколку со актуелната безбедносна ситуација во БиХ.

⁶⁹⁶ “Althea – a symbol of ESDP success”, Paris, *Assembly of WEU Interparliamentary European Security and Defence Assembly*, press release, 20 June 2006.

тапот на човекови права во нашата работа ... вклучување на извештаи за човекови права во конечни извештаи од теренот.⁶⁹⁷

Што се однесува до мисиите преземени во Конго, воената мисија Артемис од јуни 2003 година е преземена заради серија кршења на човековите права во провинцијата Итури.⁶⁹⁸ Мисијата имаше задача за стабилизирање на безбедносните услови и подобрување на хуманитарната ситуација во Бунија (главен град на Итури), заштита на цивилното население, персоналот на ОН и хуманитарното присуство. Сепак, ужасите продолжија поради ограничениот мандат на мисијата, што придонесе, според Амнести, злоупотребата на човековите права да продолжи во 2005 и 2006 година и ЕУ до ден денес се соочува со обвинувања дека не се преземени поголеми напори за подобрување на ситуацијата во Конго.⁶⁹⁹

Иако човековите права не беа спомнати во мандатот на втората автономна мисија во Конго (ЕУФОР-Конго) од април до ноември 2006 година, за време на државните избори и потребата од стабилизирање на ситуацијата, сепак мисијата беше многу релевантна за заштитата на човековите права и се простираше не само на физичката безбедност на населението, туку и на способноста за уживање на политичките права (правото на глас). Оваа мисија е првата мисија која имаше Советник за родовите на самиот терен со цел интегрирање на родовите перспективи и силен фокус на правата на жените. Две централни точки за човекови права беа назначени за операцијата, во оперативната команда и командата на теренот, одговорни за сите правни прашања, посебно Законот за владеење, Законот за човекови права и други.⁷⁰⁰ Понатаму, правен советник во командата на теренот дејствуваше и како службеник за половите, родовите. Овие точки ба способни за обезбедување и почитување на човековите права и воспоставување на ефикасен систем на известување за контролирање на однесувањето на персоналот и проценка на ситуацијата со човековите права.

Во третата операција во Конго (ЕУСЕК-Конго), која се однесуваше на реформите во безбедносниот сектор, со назначување на воени експерти во администрацијата, со мандат да се поддржува реформата на безбедносниот сектор и промовирање на политики компатибилни со човековите права и меѓународното хуманитарно право, демократските стандарди, владеење на правото, итн., **човековите права се специфично подигнати во мандатот.** Практична цел на мисијата беше помош за властите во воспоставување на национална армија, со интегрирање на сите поранешни бунтовници. Сепак, беше потврдено дека, иако постоеја примери на позитивно

⁶⁹⁷ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Letter%20HR%20Amnesty%20International.pdf>.

⁶⁹⁸ Council Joint Action 2003/432/CFSP.

⁶⁹⁹ Amnesty International, "Peacekeeping Best Practices Unit", *AI Index: AFR 62/017/2006*, 2006, p. 14.

⁷⁰⁰ Одлуката да не се назначат советници за човекови права туку централни точки е поради краткиот мандат на операцијата и постоечкото присуство на ОН и ЕУ.

однесување, постоеше рутинска употреба на физичко насилство против цивили од страна на војниците. Како резултат, армијата и понатаму е најголемиот прекршител на човековите права.⁷⁰¹

Мониторинг мисијата во Ацех/Индонезија, од септември 2005 година, како прва мониторинг операција на ЕБОП и прва операција во Азија, меѓудругото, е одговорна и за мониторинг на состојбата со човековите права согласно склучениот Меморандум за разбирање меѓу Владата на Индонезија и Слободното движење за Ацех. Ваквиот мандат е интерпретиран особено тесно, фокусирајќи се на човековите права само во контекст на разоружувањето, демобилизацијата и процесот на реинтеграција. Поширок мандат за човековите права, без ограничување во контекстот, временската рамка или географската покриеност, оригинално беше предвидена во Меморандумот за разбирање и поддржано од некои држави-членки на ЕУ. Според Амнести мисијата во Ацех е „историска можност да се обезбеди дека е ставен крај на кршењето на човековите права и хуманитарното право“.⁷⁰² Понатаму, мисијата имаше должност за одлучување на случите за амнестија, но мониторингот на човековите права беше ограничен на прекршувањата кои се случуваа по потпишувањето на МзР. Значи, ММА немаше мандат да разгледува поранешни прекршувања на човековите права, со што ЕУ беше критикувана за невклучување на транзициска правда во мандатот на мисијата.

Друга цел на мисијата е зајакнување на цивилното општество и националните институции во областа на човековите права со намера за олеснување на имплементацијата на човековите права. Со тоа, мисијата **експлицитно ги имаше човековите права** во својот мандат во однос на мониторинг функцијата. Човековите права се исто така спомнати и во МзР како основа за Законот за владеење, со посебен тренинг за човекови права. За таа цел, Комисијата го подржа создавањето на Суд за човекови права и Комисија за доверба и помирување. За прв пат во една мисија на ЕБОП, личниот претставник на ГС/ВП за човекови права имаше мандат за давање на совети за аспектот на човекови права на мисијата и за прв пат ЕУ испрати монитори за човекови права во контекст на операциите за кризен менаџмент и за прв пат една мисија има заменик шеф на мисијата за амнестија, реинтеграција и човекови права.

Во однос на мисиите на Палестинските територии (полициската мисија – ЕУПОЛ КОППС и мисијата за гранична помош – ЕУ БАМ Рафах), иако повеќето изјави на службени лица на ЕУ потенцираат генерална заложба на ЕУ, **аспектот на човековите права и во двете мисии не е наведен во мандатот**. За полициската мисија потребна е посилна препорака

⁷⁰¹ International Crisis Group, “Security Sector Reform in the Congo”, Ibid.

⁷⁰² Amnesty International, “Indonesia: A briefing for EU and ASEAN countries concerning the deployment of the Aceh Monitoring Mission to Nanggroe, Aceh, Darussalam Province”, *AI Index: ASA 21/017/2005*, 9 September 2005.

која ќе помогне во исполнување на задачите на мисијата и подигнување на стандардите за човекови права во рамки на палестинските полициски сили. Од друга страна, мисијата за гранична помош во однос на човековите права придонесува за правилно функционирање на границата и за слободно движење низ појасот Газа, што е основно човеково право наведено во Меѓународниот пакт за граѓански и политички права и Европската конвенција за човекови права.

Во првата воена мировна мисија на ЕУ, операцијата Конкордија во Република Македонија од март 2003 година до декември 2003 година, **човековите права не беа експлицитно наведени во мандатот**. Одредбите за видливо воено присуство, особено во области на потенцијална нестабилност и етничка тензија, со цел да се поддржи градењето на доверба и стабилност, поддршка за мониторинзите на меѓународната заедница, придонесе за стабилизација и подобрување на безбедносната ситуација што за возврат имаше и големо значење за заштита и промовирање на состојбата со човековите права.

За разлика од Конкордија, Полициска мисија – ЕУПОЛ Проксима, од декември 2003 година до декември 2005 година, според Јурген Шулц, поранешен Шеф на мисијата, **имаше силен фокус на човековите права (иако не се спомнати во мандатот на мисијата)** кој ги опфаќа задачите на човекови права во однос на мониторинг и градење на капацитет. Други активности директно поврзани со човековите права вклучуваат мониторинг на третманот на притворените во полициските станици со подоцнежни извештаи до владата и меѓународните организации. Вклучена во борбата против трговијата со луѓе, основна цел на Проксима по ова прашање беше подигнување на свеста и подобрување на способностите во истражувањето на сомнителните случаи со што се потврди дека аспектот на човековите права најде израз во планирањето на операцијата и работата на мисијата. Знаењето за човековите права беше земено во предвид при селекција на персоналот и беше вклучено во тренингот. Една од организациите со кои Проксима соработуваше беше ОБСЕ, која имаше посебен мандат за соочување со човековите права.

6. Сумирање на компонентите

Воените операции на ЕУ беа во можност да придонесат во создавање на посигурна средина во кризните региони што е предуслов за заштита на човековите права и спречување на натамошно насилство – преку утврдениот ефект на меѓународно присуство, со ефективни мерки да се стави крај на неказнувањето на извршителите кои ги кршат човековите права, или со стабилизација на безбедносната ситуација, тренинг на безбедносните сили и заштита на цивилното население. На пример, мандатот на мисијата на ЕУ во Конго, експлицитно спомнува дека политиките ќе бидат ком-

патибилно промовирани со задачите на мисијата кои ќе бидат спроведувани со целосно почитување на човековите права.

Во однос на цивилните операции, само две од нив – ЕУЦУСТ Лекс во Ирак и Мониторинг мисијата во Ацех – имаа експлицитен мандат за изведување на задачи поврзани со човековите права. Како и да е, сите мисии (посебно цивилните) дадоа големо внимание за заштита на човековите права. Повеќето од активностите за човекови права во операциите на кризниот менаџмент на ЕБОП се краткорочни мерки за обезбедување на заштитата на човековите права и владеење на правото, откако повеќето операции на ЕУ имаат краткорочни инструменти кои не можат да произведат крајни резултати. Аспектот на човековите права во рамките на мисиите и сите операции, може да придонесе до стабилност и превенција од конфликти, посебно ако се вметнати во долгорочна стратегија која вклучува и други цивилни актери.

Развојот на политиката за човекови права во рамките на ЕБОП е сè уште компаративно млада. Потребен е напредок во зајакнување на човековите права и интегрирање на родовите, како и подобрување на тренингот и процедурите за проценка на операциите на ЕБОП. Почитувањето на човековите права веќе навлегоа во повеќе документи на ЕБОП, но во пракса, како што покажуваат наведените мисии, човековите права се само вклучени во ограничена мера. Сепак, постои зголемување на напорите за зајакнување на човековите права во сферата на мисиите на ЕБОП. Советници за човекови права и родови веќе се дел од неколку мисии, додека повеќе експерти за човекови права отворија дискусии за вклучување на аспектот на човековите права во сите идни мисии на ЕБОП, како и изучување и тренингот на персоналот на мисиите по прашања за човекови права. Од друга страна, сè уште не може да се идентификува експлицитен и систематски пристап кон човековите права како цел во рамките на ЕБОП.

Следниве препораки се од исклучително значење за аспектот на човековите права во мисиите на ЕБОП: (а) ЕУ треба да го потенцира цивилниот аспект на мисиите на ЕБОП и да го искористи нивниот потенцијал за проактивно дизајнирање на цивилната интервенција. Цивилните операции нудат вредни средства за испраќање на силна политичка порака за поддршката на ЕУ за човековите права; (б) Компонентите на човекови права во рамките на мисиите на ЕУ треба да бидат засновани на силен и сеопфатен мандат, кој треба да воспостави јасни насоки за персоналот на мисијата кој ќе известува за прекршувања на човековите права од страна на завојуваните страни; (в) Секоја мисија треба да вклучува родови и постојани советници за човекови права во командите на мисијата; (г) Сите мисии на ЕБОП треба да ги имплементираат насоките на ЕУ за човекови права; (д) ЕУ треба да работи на детални регулативи за соочување со тврдењата за прекршување од страна на персоналот на мисиите на ЕУ; (ѓ) ЕУ треба да ги процени мисиите на ЕУ со нивниот удар врз човековите права за да овозможи искуство за сите идни операции; (е) Државите – членки на ЕУ во

соработка со Советот на ЕУ треба да работат елементите на човекови права да бидат интегрирани во сите курсеви на образование од страна на Колеџот за европска безбедност и одбрана и да се обезбеди тренинг за човекови права за персоналот на мисијата; (ж) ЕУ треба да обезбеди консултации и регуларни дијалози со меѓународните, националните и локалните НВО за човекови права за време на целиот период на мисиите.

ГЕНЕРАЛЕН ЗАКЛУЧОК

Меѓу 1998 и 2004 година еволуцијата од суштинската цивилна претстава на ЗНБП кон Европската безбедносна и одбранбена политика изгледаше како да ја навестува револуцијата во концептот на европската надворешна политика. До 2004 година ЕУ беше вклучена во неколку воени или квазивоени операции, не само во Европа, туку и во Африка, и разви своја формална безбедносна стратегија како водич кон натамошен развој и имплементација на ЗБОП.

Проблемот со оваа анализа е дека го пренагласува случајот. Навистина, неуспехот на Уставот го поткопува тврдењето дека ЕУ има ЗБОП и дека е растегната интерпретација на ЕБС за да имплицира дека е многу повеќе отколку голема изјава на вредности. Во никој случај не е оперативен прирачник и не конституира „воена доктрина“. Може да се опише како „празна“, особено поради тоа што има многу малку да понуди за институционалната кохерентност и повеќето од нејзините инструменти се во зачеток. Сепак, ЕУ се придвижи подалеку од единствено поткрепување на своите цивилни способности и ЕБОП е навистина воено оперативна.

Критиките се насочени кон тоа дали ЕБОП може да има успех, имајќи го предвид недостатокот од водство и различните нивоа на прифаќање меѓу државите-членки на ЕУ. Позначителен ќе биде недостатокот во поглед на бројот на трупи, воена опрема и капацитети за разместување. Понатаму, ЕБОП ќе биде означена со несоодветни структури, особено поради поделените интереси меѓу Комисијата и Советот. Како може ЕБОП да се помири со постмодерните цивилни преференци и нејзините воени аспирации? Дали може да ги надмине ваквите контрасти и различни интереси и да ги приспособи на стратешките култури во Унијата? Практично, дали операциите на ЕБОП ќе бидат хендикепирани од недостаток на усогласена команда на теренот? Кој ќе раководи со операциите? Дали државите ќе сакаат да обезбедат воени средства во мисии под команда на ЕУ или водени од други држави?

Овие прашања водеа кон шпекулации дека ЕБОП ќе стане само друга политика без некое значење. Сепак, и покрај реториката од Св. Мало, приоритетот на Велика Британија веднаш по Самитот е дека ЕБОП не треба да ја загрози или компромитира примарноста на НАТО. Франција, историски гледано, го претпочитуваше обратното – создавање на европска димензија на одбраната надвор од НАТО.

Одговорностите на ЕУ во однос на безбедносните прашања не се огледуваат во принципот на колективна одбрана на НАТО, каде што од државите-членки се бара да помогнат на секоја друга држава-членка нападната од трета држава. Други задачи, како акции внатре во ЕУ под чадорот на „домашна безбедност“, во моментот не се дел од проектот на ЕБОП. Наместо тоа, ЕБОП специфично се распознава преку својот фокус на мисиите „надвор од област“. Со тоа ЕБОП комбинира сеопфатно разбирање

на безбедноста, со оглед на достапните ресурси, со политички мандат ограничен на специфични области на меѓународните кризи и управувањето со конфликти. Оваа особена структура и ориентација ја разликува ЕБОП од другите меѓународни безбедносни режими, како и од безбедносните и одбранбените политики на своите држави-членки. Консеквентно, Европската интеграција е *sui generis* и во поглед на својата безбедносна и одбранбена политика.

Пропонентите на принципот на интеграција веруваат дека Заедничката европска безбедносна и одбранбена политика е потребна за да се комплетира политичката интеграција на Унијата. Интеграцијата на државите-членки во безбедносната и одбранбената политика, што традиционално се гледа како основа за националниот суверенитет, е последниот дел што недостасува за комплетирање на единствена ЕУ.

Сепак, во кои специфични безбедносни случаи ЕУ треба да интервенира, на кој начин политиката на интервенирање е во согласност со стратешките цели на Унијата и, најважно, во кои случаи и под кои околности Унијата треба да се потпре на тешката воена сила? Одговорите на овие прашања целосно зависат од тоа како ЕУ го дефинира својот политичко безбедносен проект.

Самитот во Хелсинки ја претстави Главната цел и способноста за воспоставување од 2003 година на 60.000 војници во рок од 60 денови и одржливи за една година, за што беа потребни стратешки концепт, финансиски заложби и воени реформи во сите држави-членки. Ништо од ова не беше готово во предвидената временска рамка. Уште поважно, планот беше преземен од две иницијативи, една надворешна и една внатрешна. Прво, НАТО како одговор на Главната цел се согласи на создавање на поподвижни сили, со 21.000 војници кои можат да бидат распоредени во рок од 5 до 20 денови и оперативни од 2006 година. Второ, Велика Британија, Франција и Германија се согласија на создавање на Концептот на Борбени групи со 1.500 војници кои можат да бидат разместени во рок од 15 денови и оперативни од 2007 година. Ваквите настани покажаа постоење на тивок консензус дека ЕБОП не може да постои одвоено од НАТО. За посуштински разместувања во кризниот менаџмент, ЕБОП ќе има потреба од НАТО, компензирање на недостатоците во опрема, трупи, кохерентна командна структура за поголемите разместувања под водство на ЕБОП.

ЕБОП може да индицира променлива стратешка култура бидејќи го претставува европскиот заеднички пристап преку Петербуршките задачи и поставувањето на мисиите. Ова може да биде сумирано како претставување на европеизација на одбранбената политика. Ваков процес сугерира важни импликации за стратешката култура, вклучително и повлекување на одбранбените ресурси и појавување на поголема воена координација меѓу специфичните европски структури. Како и да е, сето ова има потреба од поголема институционална кохерентност меѓу Советот и Комисијата.

Неуспехот на Уставниот договор и неизвесната иднина на Договорот од Лисабон го одложува развојот на таквата кохерентност.

Во меѓувреме, ЗБОП-НАТО односите фрлаат сомневања врз капацитетот на ЕБОП да ги исполни своите високи амбиции поставени во Св. Мало и потврдени во Хелсинки во 1999 година. ЕБС, исто така, е нејасна во постигнувањето на овие цели. ЕБОП се фокусира на Петербуршките задачи, оставајќи го сериозниот кризен менаџмент и воените интервенции на НАТО. Знаци за ова се Берлин-плус аранжманите што имаат за цел да и се дозволи на ЕБОП да ги користи средствата и способностите на НАТО каде што ќе се појави потреба во операциите под водство на ЕУ. Исчезна обидот да се изгради специфичен европски идентитет во НАТО што би можел да се интерпретира како европеизација на НАТО. Разединетоста во рамки на ЕУ и постојаните интереси на државите-членки на НАТО што не се членки на ЕУ, како и некои држави-членки на ЕУ со свои интереси во НАТО, ќе спречи удар и влијание на ЕБОП врз НАТО и негова можна европеизација.

Не само во поранешна Југославија, туку и на други места во светот (Сиера Леоне, Руанда), дипломатијата нема ништо постигнато. Промените во стратешката култура бавно се појавуваат и Европа сè уште ја создава својата стратешка култура за 21 век. Сето тоа зависи од различните пристапи на различните држави и неизбежно ќе биде обликувано според различните стратешки култури воспоставени во изминативе неколку декади.

И покрај тоа, важно е да се разбере дека стратешките култури еволуираат. Тоа не е непроменлив услов. Измените се најчесто забрзани со криза, Косово од 1999 година е чист пример, по која ЕБОП го постигна својот најголем одраз на Самитот во Хелсинки во декември 1999 година. Клучното прашање останува дека Европа е сè уште ограничена од својата улога во безбедноста и одбраната, но недвосмислено напредуваше од традиционалната националистичка во државноповрзаната призма. Унијата и нејзините држави-членки мораат да одлучат како најдобро да се осигураат дека ги имаат потребните ресурси, институционално и материјално.

Прашањето за способности е сè уште неразрешено. Во однос на претходната реторика, ЕБОП може да произлезе како првенствено цивилен инструмент. Повеќето од досега спроведените мисии се цивилни, што потенцијално претставува оддалечување од целите од Св. Мало и Хелсинки. ЕБОП првенствено се однесува на безбедноста, додека одбраната останува вградена во структурите на НАТО. Без способности, ЕБОП е повеќе концепт што има недостаток од имплементација и покрај ограничените искуства од мисиите. Јазот во способностите треба да се пополни со Главната цел 2003 и 2010, но овие остануваат непотполни во остварување на големите амбиции за воспоставување на автономен капацитет, почнување и спроведување операции под водство на ЕУ.

Унијата со себе секогаш ја има претпоставката дека е чисто цивилна моќ, што водеше кон постојани забелешки дека ЕУ е економски моќна,

но политички и дипломатски слаба. Со цел да ја покаже својата тежина во променливата меѓународна средина и со цел да се соочи со безбедносните одговорности, Унијата ќе има потреба од промени – откако развојот на ЕБОП има цврст политички карактер и поради сите причини за одговорност на неуспехот на ЗНБП. Кохерентна надворешна политика на ЕУ е некаде меѓу аспирациите и реалноста, додека Унијата има развиено значајна улога во безбедноста – конзистентно со растечкиот интерес во широка дефиниција на граѓанска безбедност, што оди подалеку од територијалната одбрана, што е потешко за дефинирање, признавајќи дека заканите се повеќе распространети и непредвидливи.

Превенцијата од конфликти е јасен интерес на ЕУ и вклучува нагласок на финансиската и техничката помош. Ова е искористено од ЕБОП, но се центрира на улогата на Комисијата, иако вклучува и други актери: ПБК, Високиот претставник, Советот, како и претставниците на владите. Оттука, јасна е тешкотијата во координирање на политиката околу прашањата на безбедноста и ЕБОП. Институционализацијата на ЕБОП ќе зависи од тоа до која мера политиката е предмет на Комисијата и првиот столб или предмет на вториот, меѓувладин, столб. Четири значајни мисии на ЕБОП што вклучуваа поставување трупи – Македонија, БиХ и Конго – беа или во соработка со НАТО според Берлин-плус („Конкордија“ – Македонија) или беа во одговор на барање на ОН и водеа до поставување на водечка нација како Франција во Конго. Сите комплексности на институционалните аранжмани придонесуваат за недостаток на континуитет во одлуките на ЕУ по безбедносни прашања (резултирајќи со потпирање на пристап според секој случај поединечно). Забележливо е дека менаџментот и координацијата на институционално ниво на прашањата од безбедноста покажуваат зголемена улога на Комисијата, што треба да се разбере во контекст на мултидимензионална и повеќестрана природа на интервенциите на ЕУ и државите-членки во областа на безбедноста.

Во однос на задачи за координација и менаџмент, Комисијата ја има водечката улога. Во одржување и спроведување на мирот тоа се државите-членки и координацијата меѓу ПБК, Високиот претставник и НАТО. Со тоа, ЕБОП нема јасно дефинирана хиерархиска структура – нејзината координација и имплементација е комплексна и повеќеаспектна. Комисијата ги контролира финансиските инструменти потребни за одржувањето и спроведувањето на мирот, па затоа го спроведува менаџирањето во овие области. Од друга страна, операциите за кризен менаџмент, одржување на мирот и спречување конфликти според ЕБОП има потреба од поставување ресурси организирани од Секретаријатот на Советот и државите-членки. Понатаму, институционалната контрола и менаџмент на безбедносните прашања се карактеризирани со „мултилатерално владеење“, комплексност што, всушност, не мора да претставува некаква особена слабост. Во меѓувреме, постои конфузија, како што Комисијата, Високиот претставник, Советот, ПБК и водечките држави-членки се главните актери, што

претставува опасност од недостаток на консензус. Високиот претставник обезбедува мост меѓу Комисијата и Советот, што Договорот од Лисабон се обидува да ги консолидира.

Сепак, од досега кажаното, сведоци сме на јасна интернационализација на безбедносните прашања или денационализација на одбранбената политика. Како резултат, наспроти политичките препирки, недостатокот од водство од Договорот од Ница до денес, ЕБОП има постигнато напредок токму поради широката дисперзираност и големиот број актери вклучени во процесот на креирање на политиката во оваа област.

Откако ЕБОП стана оперативна преку своите мисии, ЕУ е значаен актер во безбедноста и одбраната. Од 2003 до 2006 година беше вклучена во 16 мисии, додека до мај 2009 година се почнати дополнителни 9 мисии, што е вкупна бројка од 27 мисии на ЕБОП, од кои 13 се завршени, а 14 сè уште траат (табели 15 и 16). Од постоечките 14 само „Алтеа“ и ЕУ НАВФОР – се однесува на откривање и следење на пиратство на брегот на Сомалија – се категоризирани како воени. Мисиите во Конго, БиХ, Косово, Авганистан и Палестина се цивилно-воени мисии, додека преостанатите се за реформи во безбедносниот сектор, цивилно гранично управување и мониторинг мисии. Растечката улога на ЕУ во безбедноста и одбраната сугерира дека ЕБОП е пример за „денационализација“ на одбранбената политика и како таква е најважната иницијатива на ЕУ по Економската и монетарната унија.

Опсегот на поставувањето на трупите на ЕУ и прогресот кон Главната цел меѓу Св. Мало и 2004 година индицира дека ЕБОП брзо стана оперативна, иако преку Берлин-плус аранжманите. Отстранувањето на табуата во однос на поставувањето „надвор од областа“ и учеството на трупи од Германија, Италија, Данска, Финска и Австрија ги потврдува изменетите перспективи на владите на ЕУ по безбедносните прашања. Но, наивен е аргументот дека ова значи практично исполнување на Главната цел, имајќи предвид дека повеќето од овие мисии се под ОН, НАТО или националните операции. Тие имаат многу малку со ЕБОП или целите од Хелсинки и силите за брза реакција. Мисиите на ЕБОП се засновани на мултилатерален консензус и легитимитет доделен од другите организации. Ова ги вклучува ОН, Советот за безбедност на ОН, ОБСЕ, Советот на Европа, Африканската унија и НАТО.

Ако се земат предвид несоодветностите, не е за изненадување што ЕБОП досега имаше потреба од значајно поврзување со НАТО во воените операции. Учеството на НАТО во првата воена мисија на ЕБОП во Македонија помогна во успехот на мировната операција на ЕУ со обезбедување на воено одвраќање на кое „Конкордија“ можеше да се повика во случај на нужда. Додека технички беше опишана како операција на ЕБОП, оперативната команда беше во Врховната команда на сојузничките сили за Европа во Белгија, додека командата на силите беше во базата на НАТО во Скопје. „Конкордија“ ја покажа централноста на односите меѓу ЕБОП и

НАТО за ефективна имплементација на ЕБОП – оспорувани односи, само делумно усогласени со Берлин-плус аранжманите, имајќи ги предвид различните перспективи меѓу Франција и Велика Британија околу односите меѓу ЕУ и НАТО. Воената доктрина на ЕУ, исто така, е запознаена со оперативното искуство, но повеќето од ова вклучува одржување на редот, а не војување. Примери за ова се полициските мисии на ЕУ во Македонија и БиХ, спроведени според Петербуршките задачи.

Голем број прашања се поставуваат и во однос на лекциите од искуствата на мисиите на ЕБОП. Повеќето од лекциите се однесуваат на финансирањето и потребата за поголема финансиска поддршка; подобрување на комуникацијата и координацијата меѓу командантите на ЕУ и НАТО (како случајот со „Конкордија“); потребата за јасна поделба на задачите меѓу ЕУ и НАТО, како и мисиите на ЕУ („Алтеа“/ЕУПМ во БиХ); и подобрена координација во планирањето и имплементацијата (ЕУФОР Конго). Сите овие лекции покажуваат дека ЕБОП останува работа во прогрес со евалуација на операциите. Во меѓувреме, НАТО, исто така, зависи од поддршката на ЕУ и ЕБОП во постконфликтната реконструкција, обуката и иницијативите на Комисијата, со што придонесува за синергија меѓу одговорностите на ЕБОП и НАТО.

Следен недостаток претставува парламентарниот надзор над мисиите на ЕБОП (Европскиот парламент или националните парламенти). Советот на ЕУ е орган што ги почнува и завршува мисиите и ова овластување не лежи во рацете на парламентите. Мисиите често имаат малку ресурси и недостаток од значително вешт и искусен персонал за придонес во операциите (полициски службеници, судии итн.). Поврзано со ова е недостатокот од ефективен тренинг, најчесто тајната за успех на една мисија. Цивилните ЕБОП-операции се растечка област и витално е ЕУ да биде способна за ефективен придонес. За сето ова потребна е посуштинска дебата околу улогата на Европа во меѓународната безбедност и одбрана. Потребна е револуција во способностите и одговорностите со цел повторно да се почне процесот на ЕБОП.

Недостатокот од јасна стратегија за интервенции и заеднички приоритети негативно се одрази на кохерентноста и ефективноста на ЕБОП. Сепак, интеграцијата на цивилните и воените елементи овозможи ЕУ да се стекне со кредибилитет и политичка тежина како безбедносен актер. Мисијата на ЕУ во Косово претставува значаен тест за ЕБОП во случај ситуацијата на теренот да се влоши. Одредбите во Договорот од Лисабон се особено важни за поголема кохерентност на ЕБОП, како што е претседателот на Европскиот совет, Високиот претставник за ЗНБП како потпретседател на Комисијата, ЕСНД, постојаната структурна соработка и други.

Табела 15. Комплетирани мисии на ЕБОП до мај 2009 година

Регион	Воени	Цивилно-воена помош/Воена координација, поддршка	Цивилна полиција	Владеење на правото	Цивилно-воени реформи на безбедносниот сектор	Цивилна граница	Цивилен мониторинг	Планирање
Африка	„Артемис“ – Конго; ЕУФОР – Конго; ЕУФОР – Чад	Поддршка на Африканската унија во Судан; ЕУНАВКО – Сомалија	ЕУПОЛ – Киншаса					
Балкан / Кавказ / Источна Европа	„Конкордија“ – Македонија		ЕУПОЛ „Проксима“ – Македонија; ЕУПАТ – Македонија	ЕУЈУСТ Темис – Грузија			Мониторинг мисија – Западен Балкан	ЕУИТ – Косово
Азија								

Табела 16. Активни мисии на ЕБОП

Регион	Воени	Цивилно-воена помош/Воена координација поддршка	Цивилна полиција	Владеење на правото	Цивилно-воени реформи на безбедносниот сектор	Цивилна граница	Цивилен мониторинг	Планирање
Африка	ЕУНАВФОР – Сомалија		ЕУПОЛ – Конго		ЕУСЕК – Конго; ЕУССР – Гвинеја			
Балкан / Кавказ / Источна Европа			ЕУПМ – БиХ; ЕУЛЕКС – Косово			ЕУСР – Грузија; ЕУБАМ – Украина, Молдавија	Мониторинг мисија – Грузија	
Азија			ЕУПОЛ – Авганистан					
Блиски Исток			ЕУПОЛ – Палестина	ЕУЈУСТ – Ирак		ЕУБАМ – Рафах		

Извор: ISIS Europe, Chart and table of ESDP and EU missions, May 2009, www.isis-europe.org

На основа на оперативното искуство може да се заклучи дека воената доктрина на ЕУ е ограничена на кризниот менаџмент што вклучува одржување на редот и активности поврзани со полициски елементи како што е обука на полициските службеници, набљудување на избори и одржување на мирот што вклучува поставување сили, но без неопходна употреба на сила – освен како последно средство. Воената доктрина на ЕУ, ако такво нешто постои, е вкоренета во приврзаноста на принципот на мултилатерализам, што не е обично случај со државната воена доктрина. Нема сигурност дека ЕБОП во моментот е опремена за да се справи со криза од идентични пропорции како во Косово 1999 година.

ЕУ е млад и, без сомнение, многу амбициозен актер на глобалната безбедносна сцена. Но, со засновување на нејзината интервенциска политика, преку принципот „подобро е да се учествува во мисија отколку да не се прави ништо“ ЕУ го има ризикот од конфузија во нејзините сопствени стратешки цели и преку своите цивилни, воени и политички ресурси.

Без јасна и, најважно, колективна дефиниција за тоа што ЕУ може и треба да постигне во полето на безбедносна политика, ќе продолжи додавањето на нови очекувања и барања кон постоечкиот модел. Од друга страна, за остварување на своите безбедносни амбиции, на ЕУ и недостапуваат не само технички и финансиски ресурси, туку и политичка волја и поддршка од популацијата на ЕУ за пораст на заложбите кон европската меѓународна безбедност. Понатаму, некои барања на продолженото проширување на европската безбедносна агенда стојат во тензија и колку се поголеми заложбите во безбедносната сфера, толку посилено ЕУ ќе биде конфронтирана со тешки одлуки во однос на идните насоки на нејзината безбедносна и одбранбена програма. Со сè уште политички чувствителни области, како безбедноста и одбраната, и во време кога интеграцијата се надгледува со зголемен скептицизам од европската популација, Унијата треба отворено да дискутира за концептот и политичките цели на ЕБОП.

Прашањето за политичкиот концепт на Европската безбедносна политика може да се сведе на едно единствено прашање: Дали ЕБОП во 21 век се дефинира себеси примарно како проект ориентиран кон Европската одбрана или кон меѓународниот мир и поредок? Во европската дебата овие два пристапа имаат тенденција да бидат претставени како дополнителни делови на сеопфатната безбедносна политика на ЕУ, не како одвоени ентитети. Како и да е, ако еден пристап се смета блиску до специфичната сфера на ЕБОП, особено до нејзиниот политички мандат и нејзините цивилни и воени способности, тогаш двата пристапа често даваат многу различни и дури целосно конфликтни принципи за дејствување и усвојување одлуки.

Според одбранбено ориентираниот пристап, примарна задача на ЕБОП е заштита на популацијата на ЕУ од директните закани и безбедносни предизвици. Како и да е, во 21 век таква задача може многу малку да направи со традиционалниот, територијален безбедносен концепт во минатото. Во поглед на одбраната, Европа не е повеќе првенствено загрижена

со инвазија на нејзината територија од непријателски сили, туку од нетериторијални и асиметрични закани. Според, ЕБС, меѓународниот тероризам комбиниран со пролиферација на оружјето за масовно уништување претставува најголема закана за европската безбедност. Безбедноста на популацијата на ЕУ не може повеќе да биде гарантирана преку традиционалните стратегии. Наместо тоа, новото одбранбено размислување е „офанзивно“, фокусирајќи сè на акции подалеку од нечија граница и пред да се случи непријателскиот напад. Заради тоа, овој концепт може да се дефинира како „офанзивна самоодбрана“.

Значењето да се биде автономен актер во безбедносната област е од таква важност бидејќи одлуките за одбрана мораат да бидат независни. Во исто време, овој принцип на унилатерално донесување одлуки иницира прашања што се однесуваат на легитимноста на таквите акции. Поборниците на концептот на „офанзивна самоодбрана“ се повикуваат на Повелбата на ОН што го гарантира правото на самоодбрана во случај на непосреден напад од непријател. Како и да е, во лицето на новите асиметрични закани на 21 век целта на утврдување дали заканата е непосредна или не е тешко. Линијата меѓу превентивна самоодбрана покриена со меѓународното право и „превентивно војување“, гледано како нелегитимно право на употреба на сила, е опасност што може да се прекрши.

Ако некој смета дека ЕБОП е примарно ориентирана кон меѓународниот мир и поредок, тогаш мандатот и целите соодветно се менуваат. Во овој случај, примарен фокус не е повеќе одбрана против непосредните закани, туку имплементацијата на стабилни и мирни политички структури на ЕУ во регионалното и глобалното опкружување на ЕУ. Со овој пристап, безбедноста на популацијата на ЕУ сè уште игра значајна улога, но само индиректно се адресира, во контекст на воспоставување на меѓународна стабилност.

Во последните европски и меѓународни дебати, овој пристап кон безбедноста е примарно дискутиран под терминот „граѓанска безбедност“. Концептот оригинално е развиен како сеопфатен развој на безбедносната политика под водство на ОН. Како и да е, овој концепт сега е, исто така, дискутиран во контекст на ЕБОП во ограничена пофокусирана верзија на безбедносната политика. Овој концепт ја предвидува „граѓанската безбедност“ како примарна норма на меѓународниот поредок и ги регулира традиционалните принципи на државниот суверенитет и неинтервенцијата. Спротивно на концептот на „офанзивна самоодбрана“, пристапот на „граѓанската безбедност“ не повикува на унилатерално право на интервенција, туку на колективна одговорност за интервенција и заштита. Согласно со овој нов концепт, секоја држава ја има одговорноста за заштита на граѓаните во рамките на своите граници од закани по граѓанската безбедност. Ако државата не се покорува на оваа одговорност – бидејќи не е способна или не сака или бидејќи заканата произлегува од тоа – оваа обврска се префрла на меѓународната заедница.

Меѓународната одговорност за заштита ја вклучува обврската спречување и одвраќање закани по граѓанската безбедност (вклучително и опции да се дејствува воено доколку е потребно). Согласно тоа, имплементацијата на пристапот на „граѓанската безбедност“ опфаќа цивилно спречување кризи и управување со кризи, политичка медијација, социоекономска стабилизација и градење држава, сè до воените операции. Споредено со концептот на „офанзивна самоодбрана“ цивилните структури играат многу значајна улога. Од друга страна, во случај на хуманитарна интервенција, потребни се висок интензитет и силни воени способности. Употребата на тешка воена сила се гледа како легитимен алат за постигнување на „граѓанската безбедност“, иако нивното активирање треба да биде ограничено на случаи на тешки повреди на човековите права, на пример, во случај на геноцид. Понатаму, употребата на воена сила е поврзана со правилата на мандатот на ОН. Мултилатерализмот е значајна компонента на пристапот на „граѓанска безбедност“. Заштитата на човечката безбедност и зајакнувањето на меѓународното право одат заедно.

Како што беше наведено, пристапот на „граѓанска безбедност“ е центриран во ОН. Но, овој пристап сè повеќе добива на признание во европската политичка арена како основа за идната европска безбедносна политика. Ова гледиште се заснова на претпоставките дека ЕУ ќе одржи одреден морал и одговорност во однос на меѓународниот мир и поредок, но и во однос на европските безбедносни интереси. Целата поента на пристапот на граѓанска безбедност е дека европските држави не можат да бидат безбедни додека другите живеат во тешка несигурност. За време на нови и динамични глобални закани, колективно безбедносниот концепт на „граѓанска безбедност“ останува единствениот можен безбедносен концепт за Европа. Досега овој концепт не е усвоен во ниту еден документ на ЕБОП.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Ackermann, Alice. *Making Peace Prevail: Preventing Violent Conflict in Macedonia*. Syracuse: Syracuse University Press, 1999;
2. Bailes, Alyson. Gunilla, Herolf. Bengt, Sundelius. (eds.), *The Nordic countries and the European Security and Defence Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2006;
3. Baylis, John. *Europe Beyond the Cold War*, во Baylis, John. and Nick J. Rengger. (eds.), *Dilemmas of World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1992;
4. Brynjar, Lia. *Building a Police Without a State: The PLO, the Donor Community, and the Establishment of the Palestinian Police and Security Forces*. Oslo: University of Oslo, 2003;
5. Brzezinski, Zbigniew. *The Grand Chessboard, American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books, 1997;
6. Cini, Michelle. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2003;
7. Emerson, Michael. Eva, Gross. (eds.) *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007;
8. Fernandez Garcia, Jorge Juan. Jess, Clayton. Christopher, Hogley. (eds.), *The Students Guide to European Integration: For Students, by Students*, Bruges: College of Europe, 2004;
9. Gjurgilova, Penelopa. *From Co-operation to Membership*. Skopje: Delagation of the European Commission, 2005;
10. Gnesotto, Nicole. (ed.) *The EU Security and Defence Policy: The First Five Years (1999-2004)*, Paris: EU Institute for Security Studies, 2004;
11. Gow, James. *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War*. London: Hurst, 1997;
12. Hagman Christian, Hans. *European Crisis Management and Defence: The Search for Capabilities, Oxford*. Oxford: Oxford University Press, 2002;
13. Hansen, Annika. *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2002;
14. Hitchcock, I. William. *The Struggle for Europe: The Turbulent History of a Divided Continent 1945 – 2002*. London: Profile Books LTD, 2003;
15. Hunter, E. Robert. *ESDP: NATO's Companion - or Competitor?*. Santa Monica: Rand Corporation, 2002;
16. Janjević, Milutin. *Spoljna Politika Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik, 2007;
17. Kovačević, Živorad. *Međunarodno pregovaranje*. Beograd: Filip Višnjić, Diplomatska Akademija MSP SCG, 2004;
18. Kreča, Milenko. Milan, Paunović. *Praktikum za Međunarodno pravo*. Beograd: Dosije, 2002;
19. Kupchan, Charles. *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and Geopolitics of the 21st Century*. New York: Council of Foreign Relations Book, Alfred Knopf, 2002;
20. Laurent, Henri-Pierre. Mark, Maresceau. (eds.) *The State of European Union, Vol. 4*, Boulder: Lynne Rienner, 1997;
21. Mendelbaum, Michael. *The case of Goliath: How America Act's as the World's Government in the Twenty-first Century*, Beograd: Filip Visnjic, 2006;
22. Minić, Miloš. *Ratovi u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini 1991-1995*, Sarajevo: Društvo za ugrožene narode, KULT/B, Agencija "MIR", "RAZLOG", 2002;

23. Nuttall, J. Simon. *European Political Co-operation*. Oxford: Clarendon, 1992;
24. Nye, S. Joseph. *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, New York: Pearson Education, 2005;
25. Peterson. John. Elisabeth, Bomberg. *Decision – Making in the European Union*, Brussels: College of Europe, 2000;
26. Peterson, John. Helene Sjursen (Eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*. London: Routledge, 1998;

Публикации, статии, прилози, извештан

1. Angelet, Bruno. Ioannis, Vrailas. “European Defence in the Wake of the Lisbon Treaty”. *Egmont Paper 21*, Royal Institute for International Relations, Austrian Institute for European and Security Policy, May 2008;
2. Augustin, Pierre. “Lessons learned: Operation Concordia / Altaïr in Macedonia”. *Doctrine 06*, March 2005;
3. Biscop, Sven. Franco, Algieri (eds.) “The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration”, *Egmont Paper 24*, Royal Institute for International Relations, Austrian Institute for European and Security Policy, June 2008;
4. Biscop, Sven. “Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP”, *Egmont Paper 20*, Royal Institute for International Relations, Austrian Institute for European and Security Policy, April 2008;
5. Boyer, Yves. “The Battle Groups: The Catalyst for a European Defence Policy”, *Policy Department External Policies, Directorate General External Policies Union*, European Parliament, October 2007;
6. Braud, Pierre-Antoine. Giovanni, Grevi. “The EU mission in Aceh: Implementing peace”, *Occasional paper No. 61*, Paris: EU Institute for Security Studies, 2005;
7. Budin, Milos. “Public Opinion and the Althea mission one year on”, *Report submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations, Document A/1936*, Interparliamentary European Security and Defence Assembly, Brussels: Assembly of the WEU, 20 June 2006;
8. Cameron, Fraser. Quille, Gerrard. “ESDP: The State of Play”, *EPC Working Paper No. 11*, September 2004;
9. Clement, Sophia. “Conflict Prevention in the Balkans: Case Studies of Kosovo and the FYR of Macedonia”, *Chaillot Paper No. 30*, Paris: EU Institute for Security Studies, 1997;
10. Duke, Simon. “The Lisbon Treaty and External Relations”, *Eipascope 2008/1*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2008;
11. Dwan, Renata. Zdislaw, Lachowski. “The military and security dimensions of the European Union, Armaments, Disarmament and International Security”, *SIPRI Yearbook*, 2003;
12. Eekelen, van Willem. “EU, WEU, and NATO: Towards a European Security and Defence Identity”, *Sub-committee on Defence and Security Co-operation between Europe and North America*, NATO Parliamentary Assembly, October 6, 1999;
13. Felício, Tânia. “EU’s Mission in Macedonia – milestone for EU’s ESDP or proof of EU’s dependence on its transatlantic partners?”, *Licenciada em Relações Internacionais*, Maio de 2003;

14. Gordon H., Philip. "Europe's Uncommon Foreign Policy", *International Security*, Vol. 22, no. 3, Winter 1997/98;
15. Gourlay, Catriona. "EU Civilian Crisis Management: preparing for flexible and rapid response", *European Security Review*, No. 25, March 2005;
16. Gucht, de Karel. "Shifting EU Foreign Policy into Higher Gear" *EU Diplomacy Papers 1/06*, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, Bruges: College of Europe, 2006;
17. Haine, Yves-Jean. (comp.), "From Laeken to Copenhagen: European Defence core documents", *Chaillot Paper No. 57*, Paris: EU Institute of Security Studies, February 2003;
18. - - - . "The EU Soft Power: Not Hard Enough?", *Georgetown Journal of International Affairs*, Vol. V, no. 1, Winter 2003/Spring 2004;
19. Hazelzet, Hadewych. "Human Rights Aspects of EU Crisis Management Operations: From Nuisance to Necessity", *International Peacekeeping* 13 (4), 2006;
20. Hill, Christopher. "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, 31(2), 1988;
21. Hoebeke, Hans. Stéphanie, Carette. Koen, Vlassenroot. "EU support to the Democratic Republic of Congo", *Centre d'analyse stratégique*, 2007;
22. Howorth, Jolyon. "The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility", *European Foreign Affairs Review* 9 (4), 2004;
23. Kovařík, Vladimír. "Geospatial Support in the European Union Military Staff", *European Union Military Staff*, Brussels, 2007;
24. Lalinde Esquivel, Enrique. "The new European Gendarmerie Force", *Real Instituto Elcano*, ARI 48, 2005;
25. Lebl S., Leslie. "European Union Defense Policy: An American Perspective", *Policy Analysis*, No. 516, June 24, 2004;
26. Lindley-French, Julian. "Terms of Engagement", *Chaillot Paper No. 52*, Paris: EU Institute for Security Studies, 2002;
27. Linnenkamp, Hilmar. "A Shared View of a Challenging Future", *EDA Bulletin*, Issue 3, December 2006;
28. Ludlow, David. "Preventive Peacemaking in Macedonia: An Assessment of UN Good Offices Diplomacy", *Brigham Young University Law Review*, Vol. 2, 2003;
29. Mace, Catriona. "ESDP Goes Live: The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina", *European Security Review* No. 16, February 2003;
30. - - - . "Operation Artemis: Mission improbable?", *European Security Review* No. 18, July 2003;
31. Manca, Daniela. "The EU Police Mission PROXIMA in Macedonia", *European Security Review* No. 21, February 2004;
32. Månsson, Katarina. "Use of Force and Civilian Protection: Peace Operations in the Congo", *International Peacekeeping* 12 (4), 2005;
33. Martin, Ortega. "Military Intervention and the European Union", *Chaillot Paper No. 45*, Paris: EU Institute for Security Studies, March 2001;
34. Mæhlum, Marit. "Manual on Human Rights Monitoring: An Introduction for Human Rights Field Officers", *Norwegian Institute of Human Rights*, 2001;

35. Missiroli, Antonio. (comp.). "From Copenhagen to Brussels, European Defence: core documents", *Chaillot Paper No. 67*, Paris: EU Institute for Security Studies, December 2003;
36. - - - . "The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP", *Briefing paper*, European Parliament, Brussels: Directorate General External Policies of the Union, Policy Department External Policies, January 2008;
37. Mölling, Christian. "ESDP after Lisbon: More Coherent and Capable?" *CSS Analyses in Security Policy, Vol. 3, No. 28*, Zurich: Center for Security Studies, 2008;
38. Monaco, Annalisa. Catriona, Gourlay. "Supporting the African Union in Darfur: a test for the EU-NATO partnership", *European Security Review No. 26*, June 2005;
39. Nicoletta, Pirozzi. "Building Security in the Palestinian Territories", *European Security Review No. 28*, February 2006;
40. Oakes, Mark. "European Security and Defence Policy: Nice and Beyond", *Research Paper 01/50*, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, 2 May 2001;
41. Orsini, Dominique. "Future of ESDP: Lessons from Bosnia", *European Security Review No. 29*, June 2006;
42. Paul, Gallis. "NATO's Decision-Making Procedure", *CRS Report for Congress*, Order Code RS21510, May 5, 2003;
43. Paulline, Neville Jones. "Dayton, IFOR and Alliance Relations in Bosnia", *Survival*, 38:4, 1996-97;
44. Pauwels, Natalie. "EUPOL 'Kinshasa': testing EU co-ordination, coherence and commitment to Africa", *European Security Review No. 25*, March 2005;
45. Penksa E., Susan. "Policing Bosnia and Herzegovina 2003-05, Issues of Mandates and Management in ESDP Missions", *Working Document No. 255*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2006;
46. Pirozzi, Nicoletta. Damien, Helly. "Aceh Monitoring Mission: a new challenge for ESDP", *European Security Review No. 27*, October 2005;
47. Quille, Gerrard. "The EU Battlegroups", *Directorate-General for External Policies of the Union Directorate B - Policy Department*, Brussels: European Parliament, 12 September 2006;
48. - - - . "ESDP takes over from NATO: Operation ALTHEA, coherent, effective and democratically accountable?", *European Security Review, No. 24*, October 2004;
49. - - - . Daniela, Manca. "The European Armaments Agency: A Virtual Reality", *European Security Review No. 20*, January 2004;
50. - - - . et. al. "Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell", Brussels: *Report by ISIS Europe and CeMiSS*, June 2006;
51. Rintakoski, Kristiina. Simo, Alho. "Improving the Coherence of Crisis Management: New Technologies for Command and Control Systems", *Policy Department External Policies*, Directorate General External Policies of the Union, 2008;
52. Rutten, Maartje. "From Nice to Laeken – European Defence: core documents", *Chaillot Paper No. 51*, Paris: EU Institute for Security Studies, April 2002;
53. - - - . "From St. Malo to Nice – European Defence: core Documents", *Chaillot Paper No. 47*, Paris: EU Institute for Security Studies, May 2001;

54. Schmitt, Burkard. "The European Union and armaments", *Chaillot Paper No. 63*, Paris: EU Institute for Security Studies, August 2003;
55. Schneckener, Ulrich. "Developing and applying EU crisis management: test case Macedonia", *ECMI Working Paper No. 14*, January 2002;
56. Schulze E., Kirsten. "Mission Not So Impossible: The Aceh Monitoring Mission and Lessons learned for the EU", *International Policy Analysis*, July 2007;
57. Schwegmann, Christoph. "The Contact Group and its Impact on the European Institutional Structure", *Occasional Papers No. 16*, Paris: EU Institute for Security Studies, June 2000;
58. Sloan, Stanley. "The United States and European Defence", *Chaillot Paper No. 39*, Paris: EU Institute for Security Studies, 2000;
59. Solana, Javier. "Reflections on a Year in Office", Stockholm: *Swedish Institute of International Affairs and Central Defence and Society Federation*, 2000;
60. - - - . "The Development of the CFSP and the Role of the High Representative", Dublin: *Institute of European Affairs*, 30 March 2000;
61. Sözen, Ahmet. "The Role of the European Union as a Third Party in Resolution of External Conflicts: The Case of the Cyprus Problem", USA City Park: *Annual Meeting of the International Association for Conflict Management*, June 2002;
62. Steven, Blockmans. "The Role and Impact of the EU's Common Foreign and Security Policy Towards the Western Balkans (2001-2006)", *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 2, 2006;
63. Tyler E., Patrick. "Lone Superpower Plan: Ammunition for Critics", *New York Times*, March 10, 1992;
64. Ulriksen, Ståle. Catriona, Gourlay. Catriona, Mace. "Operation Artemis: The Shape of Things to Come?", *International Peacekeeping 11 (3)*, 2004;
65. Weller, Marc. "The Rambouillet conference on Kosovo", *International Affairs*, 75, 2/99, 1999;
66. Wijk de, Rob. "De Contactgroep: een Veiligheidsraad?", *Internationale Spectator*, April 1998;
67. Williams, Tim. "Assessing the Long-Term Vision", *EDA Bulletin*, Issue 3, December 2006;
68. Yusufi, Islam. "Europeanizing the Western Balkans through Military and Police Missions: The Cases of Concordia and Proxima in Macedonia", *European Balkan Observer*, Vol. 2, No. 1, May 2004;

Официјални документи и правни акти

1. Agreement between the European Community and the former Yugoslav Republic of Macedonia in the field of transport, OJ L 348, 18 December 1997;
2. Agreement between the European Union and the former Yugoslav Republic of Macedonia on the status and activities of the European Union Police Mission EUPOL PROXIMA in the former Yugoslav Republic of Macedonia, Council of the European Union, 15705/1/03, Brussels, 5 December 2003;
3. Agreement on trade in textile products between the European Community and the former Yugoslav Republic of Macedonia – Protocol of understanding on market access, OJ L 233, 25 August 1997;
4. Agreements between the European Union and the Republic of Uganda, as well as between the European Union and the Democratic Republic of Congo on the

- status of forces of the EU Military Operation in the DRC, Council of the European Union, 10773/03, Brussels, 26 June 2003;
5. Althea – a symbol of ESDP success, Assembly of WEU Interparliamentary European Security and Defence Assembly, Paris, 20 June 2006;
 6. Amnesty International, “DRC: Children at war, creating hope for the future”, AI Index: AFR 62/017/2006, London, 11 October 2006,;
 7. Amnesty International, “Indonesia: A briefing for EU and ASEAN countries concerning the deployment of the Aceh Monitoring Mission to Nanggroe, Aceh, Darussalam Province”, AI Index: ASA 21/017/2005, London, 9 September 2005;
 8. An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs, Brussels, October 3, 2006;
 9. Analytical Report for the Opinion on the application from the Republic of Macedonia for EU membership COM (2005) 562 final, Brussels, 9 November 2005;
 10. Bankovic and Others vs. Belgium and 16 other Contracting States, Appl. No. 52207/99, European Court of Human Rights, 12 December 2001;
 11. Brussels European Council, Presidency Conclusions 12-13 December 2003;
 12. Brussels European Council, Presidency Conclusions 21-22 June 2007;
 13. Brussels European Council, Presidency Conclusions of the on External Relations, 14 December 2007;
 14. Brussels European Council, Presidency Conclusions, 4-5 November 2004;
 15. Capabilities Improvement Chart II/2005, Brussels, 21 November 2005, Council of the European Union, 14729/05, Brussels, 21 November 2005;
 16. Checklist for the Integration of the Protection of Children affected by Armed Conflict, Council of the European Union, 9767/06, Brussels, 23 May 2006;
 17. Civilian Capabilities Improvement Conference, Ministerial Declaration, 14713/05, Brussels, 21 November 2005;
 18. Civilian Headline Goal 2008, Council of the European Union Brussels, 15863/04, 7 December 2004;
 19. Cologne European Council, Presidency Conclusions, 3-4 June 1999;
 20. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, EU – Palestinian cooperation beyond disengagement – towards a two-state solution, COM(2005) 458 final, Brussels, 5 November 2005,;
 21. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Financing of Civilian Crisis Management Operations COM(2001) 647 final Brussels, 28 November 2001;
 22. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The Western Balkans and European Integration, Commission of the European Communities, COM (2003) 285 final, Brussels, 21 May 2003;
 23. Communication from the Commission to the Council on Operational Conclusions: EU Stabilization and Association Proces for Countries of Central and Eastern Europe Bosnia and Herzegovina, Croatia, Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania, COM (2000) 49 final, Brussels, 2000;
 24. Comprehensive concept for strengthening of local police missions, Council of the European Union, Doc. 9362/02, Brussels, 18 July 2002;
 25. Consolidated Version of the Treaty on European Union, OJ C 325/7, 24 December 2002;
 26. Contact Group meeting, Chairman’s Conclusions, London, 29 January 1999;

27. Cooperation Agreement between the European Community and the former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 348, 18 December 1997;
28. Coordination Aspects of Proxima, Council of the European Union, 13532/1/03 REV 1, COSDP 590, Brussels, 16 November 2003;
29. Corfu European Council, Presidency Conclusions, 24-25 June 1994;
30. Council Conclusions on promoting gender equality and gender mainstreaming in crisis management, 2760th General Affairs Council Meeting, Council of the European Union, Brussels, 13 November 2006;
31. Council Conclusions on the implementation of the EU Policy on human rights and democratisation in third countries, Council of the European Union, 16719/06, Brussels 13 December 2006;
32. Council Conclusions on the Western Balkans, Council of the European Union, 12 February 2007;
33. Council Decision 15017/02 concerning the implementation of Joint Action 2002/210/CFSP on the European Union Police Mission, Council of the European Union, Brussels, OJ L 70, 13 March 2002;
34. Council Decision 15438/03 implementing Joint Action 2002/210/CFSP on the European Union Police Mission, Council of the European Union, Brussels, 3 December 2003;
35. Council Decision 2000/354/CFSP of 22 May 2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management, OJ L 127/1, 27 May 2000;
36. Council Decision 2001/330/EC of 9 April 2001 on the conclusion of the Interim Agreement on trade and trade-related matters between the European Community, of the one part, and the former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part OJ L 124/2001, 4 May 2001;
37. Council Decision 2001/78/CFSP of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee, OJ L 027, 30 January 2001;
38. Council Decision 2002/845/CFSP of 30 September 2002 concerning the conclusion of the Agreement between the EU and BiH on the activities of the EU Police Mission (EUPM) in BiH, OJ L 293/1, 29 November 2002;
39. Council Decision 2003/202/CFSP of 18 March 2003 relating to the launch of the EU military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 76, 22 March 2003;
40. Council Decision 2003/211/CFSP of 24 February 2003 concerning the conclusion of the Agreement between the European Union and the North Atlantic Treaty Organisation on the Security of Information, OJ L 80/35, 2003;
41. Council Decision 2003/563/CFSP on the extension of the European Union military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia OJ L 190/20, 29 July 2003;
42. Council Decision 2003/682/CFSP of 29 September 2003 concerning the appointment of the Head of Mission/Police Commissioner of the European Union Police Mission (EUPOL) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 249/70, 1 October 2003;
43. Council Decision 2007/779/EC, Euratom of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism, OJ L 314, 1 December 2007;
44. Council Decision 9369/04 on the principles, priorities, and conditions contained in the European Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia, Council of the European Union Brussels, 9 June 2004;

45. Council Decision 94/308/CFSP of 16 May 1994 adapting and extending the application of Council Decision 93/603/CFSP, concerning the joint action on support for the convoying the humanitarian aid in Bosnia and Herzegovina, OJ L 134, 30 May 1994;
46. Council Decision 97/471/EC of 22 July 1997 providing macrofinancial assistance for the former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 200, 29 August 1997;
47. Council Decision concerning the Conclusion of the Agreement between the European Union and Georgia on the status and activities of the EU Rule of Law Mission in Georgia EUJUST Themis, Council of the European Union, 13972/04, Brussels, 17 November 2004;
48. Council Decision concerning the Conclusion of the Agreement in the form of an exchange of letters between the EU and the Government of Indonesia on the tasks, status, privileges and immunities of the EU Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) and its personnel, Council of the European Union, 12504/05, Brussels, 28 September 2005;
49. Council Joint Action 13774/05 of 16 November 2005, amending and extending Joint Action 2004/847/CFSP on the EU Police Mission in Kinshasa (DRC) regarding the integrated Police Unit;
50. Council Joint Action 2001/554/CFSP of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Institute for Security Studies, OJ L 200/1, 25 July 2001;
51. Council Joint Action 2001/555/CFSP of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Satellite Centre, OJ L 200, 25 July 2001;
52. Council Joint Action 2002/210/CFSP on 11 March 2002 on the European Union Police Mission, OJ L 70, 13 March 2002;
53. Council Joint Action 2002/832/CFSP of 21 October 2002 amending Joint Action 2001/760/CFSP concerning the appointment of the Special Representative of the European Union in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 285/12, 23 October 2002;
54. Council Joint Action 2003/141/CFSP of 27 February 2003 amending Joint Action 2002/210/CFSP on the European Union Police Mission, OJ L 53/63, 28 February 2003;
55. Council Joint Action 2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union military operation in the Democratic Republic of Congo, OJ L 143/50, 11 June 2003;
56. Council Joint Action 2003/537/CFSP of 21 July 2003 appointing the EU Special Representative for the Middle East peace process and amending Joint Action 2002/965/CFSP, OJ L 184, 23 July 2003;
57. Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 249/66, 1 October 2003;
58. Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003 on the European Union military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 34, 11 February 2003;
59. Council Joint Action 2004/494/CFSP of 17 May 2004 on European Union support to the establishment of the Integrated Police Unit in the Democratic Republic of the Congo, OJ L 182, 19 May 2004;
60. Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, OJ L 245/17, 17 July 2004;

61. Council Joint Action 2004/565/CFSP of 26 July 2004 appointing the European Union Special Representative in the former Yugoslav Republic of Macedonia and amending Joint Action 2003/870/CFSP, OJ L 251/18, 7 August 2004;
62. Council Joint Action 2004/569/CFSP of 12 July 2004 on the mandate of the EU Special Representative in Bosnia and Herzegovina and repealing Council Joint Action 2002/211/CFSP, OJ L 252/7, 28 July 2004;
63. Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004 on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina, OJ L 252/10, 28 July 2004;
64. Council Joint Action 2004/789/CFSP of 22 November 2004 on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, OJ L 348, 24 November 2004;
65. Council Joint Action 2004/847/CFSP of 9 December 2004 on the European Union Police Mission in Kinshasa (DRC) regarding the Integrated Police Unit, OJ L 367/30, 14 December 2004;
66. Council Joint Action 2004/86/CFSP of 26 January 2004 appointing the European Union Special Representative in the Former Yugoslav Republic of Macedonia and amending Joint Action 2003/870/CFSP, OJ L 21/30, 28 January 2004;
67. Council Joint Action 2005/355/CFSP of 2 May 2005 on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of Congo, OJ L 112, 3 May 2005;
68. Council Joint Action 2005/556/CFSP of 18 July 2005 appointing a Special Representative of the European Union for Sudan, OJ L 188/46, 20 July 2005;
69. Council Joint Action 2005/557/CFSP of 18 July 2005 on the European Union civilian-military supporting action to the African Union mission in the Darfur region of Sudan, OJ L 188/46, 20 July 2005;
70. Council Joint Action 2005/643/CFSP of 9 September 2005 on the European Union Monitoring Mission in Aceh, OJ L 234/13, 10 September 2005;
71. Council Joint Action 2005/724/CFSP of 17 October 2005 appointing the European Union Special Representative in the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Joint Action 2005/589/CFSP, OJ L 272/26, 18 October 2005;
72. Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories; OJ L 300/65, 17 November 2005;
73. Council Joint Action 2005/824/CFSP of 24 November 2005 on the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH), Council of the European Union, OJ L 307, 25 Nov. 2005;
74. Council Joint Action 2005/826/CFSP on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia of 24 November 2005, OJ L 307/61, 25 November 2005;
75. Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point, OJ L 327/28, 14 December 2005;
76. Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo, OJ L 112/19, 26 April 2006;
77. Council Joint Action 2006/623/CFSP on the establishment of a team to contribute to the preparations of the establishment of a possible International Civilian

- Office in Kosovo, including a European Union Special Representative component (ICO/EUSR Preparation Team), OJ L 253, 16 September 2006;
78. Council Joint Action 2008/123/CFSP of 4 February 2008 appointing a European Union Special Representative in Kosovo, OJ L 42/88, 16 February 2008;
 79. Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO, OJ L 42/92, 16 February 2008;
 80. Council of the European Union, 10099/04, Brussels 15 June 2004;
 81. Council Regulation No. 2666/2000 of December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, FRY, FRYOM, OJ L 306/1,7 December 2000;
 82. Declaration adopted by the WEU Council of Ministers on 22 July 1997 and attached to the Final Act of the Intergovernmental Conference concluded with the signature of the Amsterdam Treaty on 2 October 1997;
 83. Declaration by the EC Presidency on the Recognition of Yugoslav Republics, Brussels, 10 January 1992;
 84. Declaration concerning the Protocol on the position of Denmark, OJ C 310/470, 2003;
 85. Declaration of EU Chiefs of Police following the meeting on police aspects in the ESDP-framework, 25 October 2004;
 86. Declaration of Intent, <http://www.eurogendfor.org/referencetexts.pdf>;
 87. Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, Washington DC, 13 September 1993;
 88. Declaration on Military Capabilities Conference approved by the General Affairs and External Relations Council on 22 November 2004, Military Capability Commitment Conference 2004;
 89. Declaration on the Guidelines on the recognition of New States in Eastern Europe and in Soviet Union, Brussels 16 December 1991, The European Journal of International Law 4:1, 1993;
 90. Declaration on Yugoslavia, Extraordinary EPC Ministerial Meeting, Brussels, 16 December 1991, The European Journal of International Law 4:1, 1993;
 91. Defence Capabilities Initiative, NATO Press Release NAC-S(99)69, April 25, 1999;
 92. Defense Trade, European Initiatives to Integrate the Defense Market, United States General Accounting Service, Report to the Secretary of Defense GAO/NSIAD 98/6, October 1997;
 93. Draft Guidelines on Protection of Civilians in EU-led Crisis Management Operations, Council of the European Union, 14805/03, Brussels, 14 November 2003;
 94. EDA Steering Board Decision No. 2005/09 on an Intergovernmental Regime to Encourage Competition in the European Defence Equipment Market, 21 November 2005;
 95. EU Action Plan, Council of the European Union, 5788/05, Brussels, 28 January 2005;
 96. EU Civil Missions in the Palestinian Territories: Frustrated Reform and Suspended Security, CITpax Middle East Special Report N°1, Summer 2006;
 97. EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR), Council of the European Union, 12566/4/05, Brussels, 13 October 2005;

98. EU Concept for support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR), Approved by the European Commission on 14 December 2006 and by the Council of the European Union on 11 December 2006;
99. EU Council Secretariat Factsheet, EU BAM Rafah/02, 7 February 2006;
100. EU Council Secretariat Factsheet, EUPOL-COPPS/02, 9 February 2006;
101. EU Defence Ministers Club Together To Research Better Protection For Armed Forces, Press Release, Brussels, 13 November 2006;
102. EU Defence Ministers Welcome Long-Term Vision for European Capability Needs, Press Release 91139, Finland, 3 October 2006,;
103. EU Foreign Policy and European External Action Service, The Finnish Institute of International Affairs, 25 February 2008;
104. EU Police Mission (EUPM), EU Military Force (EUFOR) and EU Special Representative (EUSR), Guidelines for Increasing Cooperation between EUPM, EUFOR and EUSR, Sarajevo, 2005;
105. EU Security and Defence: Core Documents 2004, Chaillot Paper No. 75, Paris, EU Institute for Security Studies, February 2005;
106. EUPOL Proxima, Press Statement by the Proxima Head of Mission on the Six-Month Review, EUPOL Proxima, Skopje, 4 August 2004;
107. Eurobarometer 66, Public Opinion in the European Union, First Results, Fieldwork: September-October 2006;
108. European - US Defence Expenditure in 2007, <http://www.eda.europa.eu>;
109. European Court of Justice, Judgement of 27 June 2006, Case C-540/03, Para. 35;
110. European Security Strategy, <http://www.consilium.europa.eu>;
111. European Union Guidelines on Children and Armed Conflict, Council of the European Union, 15634/03, Brussels, 4 December 2003;
112. Explanatory Memorandum on European Union, Common Foreign and Security Policy, 22 January 2001;
113. Explanatory Memorandum on European Union, Common Foreign and Security Policy, 28 November 2000;
114. External Relations Council Meeting, Conclusions on Sudan, Council of the European Union, Brussels 23 May 2005;
115. Extraordinary meeting of the WEU Council of Ministers: WEU's role and place in the new European security architecture, Paris, 22 February 1991;
116. General Affairs and External Relations Council, Council Conclusions of the 2691st Council Meeting, Brussels, 21-22 November 2005;
117. General Affairs and External Relations Council, Council Conclusions on Operation Althea, 11 October 2004;
118. General Affairs and External Relations, 2603rd Council meeting, Press Release, Council of the European Union, Brussels, 12067/04, 13 September 2004;
119. Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations, Council of the European Union, 8373/3/05, Brussels, 18 May 2005;
120. Generic Terms of Reference, Council of the European Union, 14745/05, Brussels, 21 November 2005;
121. Goteborg European Council, Presidency Conclusions, 11 June 2001;
122. Guidelines on the Promotion of International Humanitarian Law, Council of the European Union, 15246/05, Brussels, 5 December 2005;
123. Headline Goal 2010 approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004;

124. Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Rome Declaration on Peace and Cooperation, Rome, Press Communiqué S-1(91)86, November 8, 1991;
125. Helsinki European Council, Presidency Conclusions, December 10–11, 1999;
126. House of Commons, Seventeenth Report of the Select Committee on European Scrutiny, Section 8, 7 May 2004;
127. House of Commons, Tenth Report of the Select Committee on European Scrutiny, Section 9, 3 March 2004;
128. House of Representatives, Resolution 59/99, November 2, 1999;
129. Human Rights Watch, “Bosnia and Herzegovina, Hopes Betrayed: Trafficking of Women and Girls To Post – Conflict Bosnia and Herzegovina for Forced Prostitution”, Vol. 14, No. 9, November 2002;
130. Human Rights Watch, “Northwestern Bosnia”, Vol. 8, No. 1, February 1996;
131. Human Rights Watch, “War Crimes in Bosnia and Herzegovina”, Vol. 6, No. 8, June 1994;
132. Implementation of UNSCR 1325 in the context of ESDP, Council of the European Union, 11932/2/05, Brussels, 29 September 2005;
133. Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities, Brussels, European Commission, COM (96) 67 final, February 1996;
134. Interim Agreement for Peace and Self-Government In Kosovo Rambouillet, France - February 23, 1999;
135. International Crisis Group, “Bosnia’s Stalled Police Reform: No progress, no EU”, Report N° 164, 6 September 2005;
136. International Crisis Group, “Congo Crisis: Military Intervention in Ituri”, Crisis Group Africa Report N° 64, Brussels, 13 June 2003;
137. International Crisis Group, “EU Crisis Response Capability Revisited”, Crisis Group Europe, Report N° 160, 17 January 2005, Brussels;
138. International Crisis Group, “EUFOR: Changing Bosnia’s Security Arrangements”, EUROPE Briefing N° 31, 29 June 2004, Sarajevo/Brussels;
139. International Crisis Group, “Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan”, Europe Report N° 182, Brussels, 14 May 2007;
140. International Crisis Group, “Macedonia: No room for complacency”, Europe Report N° 149, 23 Oct. 2003;
141. International Crisis Group, “Macedonia: Wobbling toward Europe”, Europe Briefing N° 41, 12 Jan. 2006;
142. International Crisis Group, “Security Sector Reform in the Congo”, Africa Report N° 104, Brussels, 13 February 2006;
143. International Crisis Group, “The EU/AU Partnership in Darfur: Not Yet a Winning Combination”, Crisis Group Africa Report N° 99, 25 October 2005;
144. Ireland rejects Lisbon Treaty, Friday, 13 June 2008, <http://www.rte.ie>;
145. Issue Paper on the European External Action Service, 1 March 2005, SN 1508/05;
146. Laeken Declaration on the Future of the European Union, SN 273/01, 15 December 2001;
147. Laeken Presidency conclusions, Council of the European Union, 14–15 December 2001;
148. Mainstreaming human rights across CFSP and other EU policies, Council of the European Union, 10076/06, Brussels, 7 June 2006;

- 149.Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers, Session, June 13, 1996;
- 150.Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers' Session, Brussels, Press Communique M-NAC(DM)-3(96)172, December 18, 1996;
- 151.Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers' Session, Final Communique, Brussels, NATO Press Communique M-NAC(DM)-2(96)89, June 13, 1996;
- 152.Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers' Session, Final Communique, NATO Press Release M-NAC-D-1(97)71, June 12, 1997;
- 153.Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement, <http://www.consilium.eu.int>;
- 154.Middle East Quartet Statement, New York, S304/05, 20 September 2005;
- 155.Military Capabilities Commitment Declaration, Brussels, November 20, 2000;
- 156.Ministerial Declaration of the Conference of Ministers of Gender Equality, Luxemburg, 4 February 2005;
- 157.Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Press Communique M-NAC-2(95)118, NATO Headquarters, Final Communique, Brussels, December 5, 1995;
- 158.Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Final Communique, Berlin, NATO Press Communique M-NAC-1(96)63, June 3, 1996;
- 159.Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Final Communique, Brussels, Press Release M-NAC-D-1(98)71, June 11, 1998;
- 160.Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Final Communique, Budapest, NATO Press Release M-NAC-1(2001)77, May 29, 2001;
- 161.Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Final Communique, NATO Headquarters, Brussels, NATO Press Release M-NAC-2(98)140, December 8, 1998;
- 162.Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Final Communique, NATO Headquarters, Brussels, NATO Release M-NAC-2(2000)1124, December 14–15, 2000;
- 163.Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, NATO Headquarters, Brussels, Press Communique M-NAC-2(92)106, December 17, 1992;
- 164.Ministerial Meeting of the North Atlantic Council/North Atlantic Cooperation Council, Declaration of the Heads of State and Government, NATO Headquarters, Brussels, Press Communique M-1(94)3, January 10–11, 1994;
- 165.Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – Civilian Response Teams, Council of the European Union, General Secretariat Document 10462/05, Brussels, 23 June 2005;
- 166.NATO Handbook, Office of Information and Press NATO, Brussels, 2001;
- 167.NATO Heads of State and Government, Istanbul Summit Communiqué, 28 June 2004;
- 168.NATO, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Final Communique, M-NAC-2(93)70, Brussels, December 2, 1993;
- 169.NATO, Washington Summit Communique, Press Release NAC-S(99)64, April 24, 1999;
- 170.NATO's Strategic Concept, NATO Office of Information and Press, Brussels, 1999, <http://www.nato.int>;

171. Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, Human Rights Committee, General Comment No. 31, para. 10, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 26 May 2004;
172. Nice European Council, Presidency Conclusions, 7-9 December 2000;
173. North Atlantic Council, Statement on the Defence Capabilities Initiative, Meeting of the Defence Ministers Session, Brussels, NATO Press Release M-NAC-D-1 (2001)89, June 7, 2001;
174. North Atlantic Treaty Organization, Allies Agree on Strategic Airlift Capability Initiative, NATO Press Release, 2007/075, 20 June 2007;
175. Operation Althea – Quarterly Report to the UN, Council of the European Union, Brussels, 2 March 2005;
176. Operation ALTHEA in Bosnia and Herzegovina: EU confirms decision on transition, Council of the European Union, 6896/07, Brussels, 28 February 2007;
177. OSCE, Kosovo/Kosova: As Seen, As Told, Part 1, October 1998 - June 1999;
178. Police Action Plan, Annex to the Presidency Report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy, 15-16 June 2001;
179. Presidency Report on ESDP, Council of the European Union, 15678/05, Brussels, 2005;
180. Presidency Report on ESDP, Council of the European Union, 15814/03, Brussels, 9 December 2003;
181. Presidency Report on ESDP, Council of the European Union, 15891/05, Brussels, 19 December 2005;
182. Presidency Report on ESDP, Council of the European Union, 15891/05, Brussels, 19 December 2005;
183. Presidency Report on ESDP, Council of the European Union, Brussels, 17-18 June 2004;
184. Protocol (No 10) on Permanent Structured Cooperation Established by Article 42 of the Treaty on EU C 306/153, 2004;
185. Protocol on Article I-41(2) of the Constitution, OJ C 310/365, 2004;
186. Protocol on Permanent Structured Cooperation Established by Article I-41(6) and Article III-312 of the Constitution, OJ, C 310/364, 2004;
187. Protocol on the Position of Denmark, OJ C 310/356, 2004;
188. Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union, OJ C 310/204, 2004;
189. PSC Decision EUPAT/1/2005 concerning the appointment of the Head of the EU Police Advisory Team Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia (fYROM), EUPAT of 7 December 2005 OJ L 346/46, 2005;
190. PSC Decision EUPT Kosovo/1/2006 appointing Mr. Casper Klynge as Head of the EU Planning Team (EUPT Kosovo), OJ L 130, 18 May 2006;
191. Rambouillet Accords: Co-Chairmen's Conclusions, Contact Group Statement, Rambouillet, 23 February 1999;
192. Reflection Group, Reflection Group's Report for the 1996 IGC, European Community, Brussels, 5 December 1995;
193. Regional Approach to the Countries of the South-Eastern Europe: Compliance with the Conditions in the Council Conclusions of 29 April 1997, Commission from the Commission to the Council and the European Parliament, Operational Conclusions, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal republic of Yugoslavia, Former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania,

- Commission of the European Communities, COM (1998) 237 final, Brussels, 15 April 1998;
194. Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina, S/2002/1314, 2 December 2002;
195. Report on European Political Cooperation, London, 13 October 1981, Bulletin of the European Communities, No. Supplement 3, 1981;
196. Resolution of 29 March 2007 on the future of Kosovo and the role of the EU (2006/2267(INI), European Parliament, 29 March 2007;
197. Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa 2001;
198. Rome Declaration adopted by the Ministers for Foreign Affairs and Defence of the seven WEU member states, 26-27 October 1984;
199. Sanitised Version of the FYROM Operation Plan, Council of the European Union, 7855/03, Brussels 28 March 2003;
200. Santa Maria de Feira European Council, Presidency Conclusions, 19 and 20 June 2000;
201. Second Special Report by the Secretary-General on the UN Organisation Mission in the Democratic Republic of Congo, 27 May 2003;
202. Secretary-General Appoints Bernard Kouchner (France) as his Special Representative for United Nations Mission in Kosovo, press release SG/SM/7057, 2 July 1999;
203. Security Council Resolution 1088, 12 December 1996.
204. Security Council Resolution 1160, 31 March 1998;
205. Security Council Resolution 1244, 10 June 1999;
206. Security Council Resolution 1441, 8 November 2002;
207. Security Council Resolution 1484, 30 May 2003;
208. Security Council Resolution 1551, 9 July 2004;
209. Security Council Resolution 1564, 18 September 2004;
210. Security Council Resolution 1575, 22 November 2004;
211. Security Council Resolution 1590, 24 March 2005;
212. Security Council Resolution 1639, 21 November 2005;
213. Senate Resolution 208, 8 November 1999;
214. Single European Act, OJ L 169/2, 1986;
215. Stabilization and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part, Council of the European Union 6726/01, Brussels, 26 March 2001;
216. Standards-make Kosovo a home for all, UNMIK Press release 1671, 25 April 2007;
217. Statement on Kosovo of the Contact Group Foreign Ministers Meeting, New York, 24 September 1999;
218. Strengthening European cooperation in security and defence declaration, Franco-British summit, London, 24 November 2003;
219. Study Group on Europe's Security Capabilities, Human Security Doctrine for Europe, The Barcelona Report, 2004;
220. Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, 7116/03, Council of the European Union, Brussels, 06 March 2003;
221. Supporting the Peace Process: the Aceh Monitoring Mission (AMM), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/051130_background_info.pdf;

222. Text of a Joint Statement by the British and French Governments, Franco-British Summit, Saint-Malo, France, December 4, 1998;
223. The Ahtisaari Proposal, The Ahtisaari Report, www.unosek.org;
224. The EU's Role in Macedonia, BBC News: World Edition, April 2, 2001;
225. The European External Action Service: The nucleus of a strong European foreign policy, International Policy Analysis, European Integration Working Group, May 2009;
226. The Monitoring and Information Center (MIC), European Civil Protection, <http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/mic.htm>;
227. The National Security Strategy (NSS), USA, www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf;
228. The role of the European Gendarmerie Force, Assembly of the WEU, European Security and Defence Assembly, Doc. A/1928, 21 June 2006;
229. The Rules of Procedure of the Council, 93/662/EC, OJ L 304, 10 December 1993;
230. Thessaloniki European Council, Presidency Conclusions, 19-20 June 2003;
231. Third Special Report of the Secretary-General on MONUC S/2004/650, 16 August 2004;
232. Treaty Establishing a Constitution for Europe, OJ C 169/01, 2003;
233. Treaty of European Union, OJ C 191, 29 July 1992;
234. Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, OJ C 306/1, 17 December 2007;
235. Treaty of Nice, Brussels, 12 December 2000, OJ C 80, 10 March 2001;
236. Turin European Council, Presidency Conclusions, 29 March 1996;
237. UN Department of Peace-Keeping Operations: Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Operations, 2000;
238. UN Security Council approves Ban's six-point plan, 27 November 2008; <http://www.setimes.com>.
239. UNMIK Factsheet, Kosovo, February 2008;
240. Vienna European Council, Presidency Conclusions 11-12 December 1998;
241. WEU Ministerial Council, Luxembourg Declaration, November 23, 1999;
242. WEU Ministerial Council, Marseille Declaration, November 13, 2000;
243. WEU Ministerial Council, Petersberg Declaration, Bonn, June 19, 1992;
244. Охридска рамковна спогодба, <http://www.dzt.gov.mk>;

Корисни интернет-страници

1. <http://www.aceh-mm.org>;
2. <http://www.unmikonline.org>;
3. <http://www.bicc.uni-bonn.de>;
4. <http://www.hri.org>;
5. <http://www.eurogendfor.eu>;
6. <http://www.europa.eu.int>;
7. <http://www.mfa.gov.il>;
8. <http://www.nato.int>;
9. <http://www.ohr.int>;
10. <http://www.un.org>;
11. <http://www.weu.int>;
12. <http://www.osce.org>;