

**УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ - СКОПЈЕ
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ**

ИНСТИТУТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ, ОДБРАНА И МИР



МАГИСТЕРСКИ ТРУД

**Консензуалното одлучување во НАТО како
механизам за обезбедување единство во Алијансата**

ментор
проф. д-р Билјана Ванковска

кандидат
Слаѓана Божиновска

Скопје 2014 година

СОДРЖИНА

Вовед	3
ДЕЛ I	7
1. МЕЃУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИИ И НИВНАТА ФУНКЦИЈА.....	7
1.1. Поим и значење на меѓународните организации	8
1.2. Историски преглед на меѓународното организирање.....	14
1.2.1. Лига на народите	16
1.2.2. Организација на обединетите нации	18
1.3. Класификација на меѓународните организации	21
1.4. Улогата на меѓународните организации	27
1.5. Наднационалноста како одлика на меѓународните организации ...	30
1.6. Процесот на одлучување во меѓународните организации	33
ДЕЛ II	36
2. НАТО КАКО МЕЃУНАРОДНА ОРГАНИЗАЦИЈА.....	36
2.1. Кратка генеза на НАТО	40
2.1.1. НАТО во периодот на блоковската поделеност на Европа	42
2.1.2. Крајот на Студената војна и трансформацијата на НАТО	44
2.2. Клучни тела на НАТО за креирање политика и за одлучување.....	47
2.3. Структурата на НАТО.....	49
2.3.1. Цивилна компонента.....	49
2.3.2. Воена компонента.....	51
2.3.3. Специјализирани организации и агенции.....	54
2.4. Глобализацијата како предизвик за НАТО	56
2.4.1. Соработката со ОН	56
2.4.2. Концептот за партнерска соработка	58
2.4.3. Предизвиците за Алијансата во напорите да го наметне своето влијание на глобалната сцена	61
ДЕЛ III	65
3. КОНСЕНЗУАЛНОТО ОДЛУЧУВАЊЕ ВО НАТО	65
3.1. Процес на донесување одлуки	66
3.1.1. Консензусот како механизам на колективно одлучување.....	67
3.1.2. Влијанието на трансатлантските односи врз процесот на одлучување во Алијансата	70
3.2. Консензуалното одлучување ставено под лупа	74
3.2.1. Операцијата „Сојузничка сила“ во Косово.....	75
3.2.2. 11-ти Септември и војната во Авганистан	77
3.2.3. Операцијата „Слобода за Ирак“ и Турција	78

3.2.4.	Операцијата „Обединет заштитник“ во Либија	81
3.2.5.	Процес на проширување	84
3.2.6.	Нуклеарната политика на НАТО	86
3.3.	Можни решенија и дополнителни механизми за зајакнување на консензусот.....	88
3.3.1.	Сојузничка под закана	89
3.3.2.	Коалиции во НАТО или комитети на контрибутори.....	90
3.3.3.	Дискреционо право на SACEUR	93
3.3.4.	Консензус со минус.....	94
3.3.5.	Квалификувано мнозинство и конструктивна воздржаност (искуства од ЕУ)	96
ДЕЛ IV	100
4.	Република Македонија и НАТО.....	100
4.1.	Членството во НАТО како стратегиски приоритет на Република Македонија.....	102
4.2.	Реализација на определбите на Република Македонија за интеграција во НАТО	105
4.3.	Подготовки за членство во НАТО	106
4.4.	Република Македонија пред и по самитот на НАТО во Букурешт.....	109
ЗАКЛУЧОК	114
БИБЛИОГРАФИЈА	120

ВОВЕД

Проучувањето на меѓународните организации, нивната улога и структура, како и механизмите што ги користат при вршењето на нивната функција се надоврзува на проучувањето на концептот за државата како актер во меѓународниот поредок. Државата наједноставно се дефинира како организирана политичка заедница со ограничена територија над којашто остварува политички суверенитет. Земајќи ги предвид нејзината географска позиционираност, големината на територијалните граници, стратегиската важност, економско-политичката, но и нејзината вкупна моќ, државата може да има добри или помалку добри услови за успешно одржување на суверенитетот. Истовремено, наведените фактори ги детерминираат способностите на државата за самостоен одговор на заканите и на ризиците по нејзината стабилност.

Токму безбедносните закани и ризици што целат кон нарушување на фундаменталните вредности на една или на повеќе држави се една од причините што го генерираат организирањето сојузи, уни и алијанси¹. Историјата познава многу примери на здружување на државите со цел да се справат со предизвиците што биле перцепирани како сериозни и насочени кон нивниот опстанок. Сепак, треба да се има предвид и времетраењето на тие здружувања коешто зависи од интересот на државите по елиминирањето на заканите поради коишто настанувале. Најчесто, со исчезнувањето на причината на загрозување, исчезнувала и потребата од поврзување. Воедно, покрај сојузништвото на државите со цел да одржат висок степен на позитивна безбедност во рамките на својата територија, историјата познава и сојузништва произлезени од заеднички економски интереси меѓу државите.² Впрочем, коалицирањето со цел стекнување материјално-финансиска корист се јавува уште при

¹ Во лексикологијата овие термини се третираат за синоними и во основа значат здружување држави или други групи со цел остварување соработка заради заеднички цели. Поспецифично, алијансата претставува здружување држави засновано на формален договор што е насочено кон остварување специфична цел, додека унијата или сојузот претставува блиска и постојана алијанса во којашто одделните држави стануваат и дејствуваат како „едно“. Подетално на [http://dictionary.reference.com /browse/alliance](http://dictionary.reference.com/browse/alliance).

² Примери за тоа се Меѓународната поштенска унија, Меѓународната трговска организација, Меѓународниот монетарен фонд како и други меѓународни организации од економски и стопански карактер.

формирањето на првите човекови заедници. Оттука може да се каже дека основниот мотив за сојузништво меѓу државите е токму одржувањето висок степен на безбедност, со што се овозможува политичко-економската стабилност на една држава.

Од Лигата на народите до денес, со сојузите меѓу различни држави, се настојува да се обезбеди поголема внатрешната кохезија, а со примена на инструменти и механизми што служат за манифестација на единството и задничките ставови на државите членки, да се потенцира нивната суверена еднаквост. Притоа, процесот на одлучување претставува рефлексија на дистрибуцијата на моќта меѓу членките, а воедно е и еден од механизмите што имаат големо влијание врз внатрешната кохезија на конкретниот облик на здружување.

При процесот на усогласување и дејствување, државите во еден сојуз применуваат различни механизми на одлучување коишто најмногу им одговараат на земјите членки. На тој начин, со остварување на заштитата на националните интереси се постигнуваат и декларираните цели на организацијата. Токму во контекст на земјите членки често се наметнува прашањето дали при колективното одлучување во рамките на еден сојуз постои откажување на дел од националниот суверенитет на државите членки, со што сојузот (организацијата) поприма супранационални или наднационални карактеристики.

Од друга страна, еднаш востановената форма на одлучување не значи и нејзина трајна примена. Имено, со цел успешно адаптирање кон променетите услови и новонастанатите околности неопходно е воведување одредени измени. Тоа може да биде резултат на повеќе причини. На пример, промената на вкупните состојби во глобални рамки може да наложи промена на почетната структура и на целите на сојузот (организацијата), односно промена во бројноста на членството, како и промена во предизвиците и во природата на прашањата за коишто треба да се донесат одлуки.

Добар пример за прочување на улогата на процесот на одлучување во одржувањето на кохезијата во еден сојуз, односно во меѓународна

организација, како и за согледување на потребата и причините што ги условуваат промените е Организацијата на северноатлантскиот договор – НАТО. Актуелните прашања отворени со завршувањето на Студената војна за *raison d'être* на организацијата чијшто примарен противник престанал да постои, даваат добра основа за проучување на динамиките во процесот на одлучување. Имено, редефинирањето на главната цел за формирање на Алијансата и за нејзиното натамошно дејствување, наметнатата потреба за нејзино реструктурирање и за донесување нов стратешки концепт, како и проширувањето на нејзиното членство и промената на безбедносното опкружување, претставуваат само дел од веќе дадениот одговор на овие прашања.

Донесувањето одлуки во НАТО претставува израз на колективната волја на владите на земјите членки при што се почитуваат нивните национални законодавства. Правната рамка за функционирање на Алијансата е содржана во Северноатлантскиот договор потпишан во Вашингтон 1949 година. Во него експлицитно не стои како се донесуваат колективните одлуки, но во член 10 е нагласено дека упатувањето покана кон некоја земја за членство во Алијансата бара „едногласна одлука“.³ Таквото непостоење дефинирана процедура за одлучување ја развило практиката Алијансата да донесува одлуки по пат на консензус. Консензусот претставува процес којшто пред донесување на одлуката вклучува опсежни консултации, па дури и преговарање. Ваквиот принцип на одлучување подразбира и израз на политичка и воена солидарност меѓу земјите членки при што донесувањето на одлуката не се попречува со тоа што се почитува согласноста на мнозинството. Некои познавачи на состојбите посочуваат дека консензуалното одлучување всушност е второ име за процесот на преговарање.⁴ Токму во рамките на таквото преговарање, неговото времетраење, комплексност и успешност, можат да се согледаат односите меѓу членките, а со тоа и кохезијата во Алијансата.

³ Повеќе за ова во Michel, Leo. NATO Decisionmaking: How the "Consensus Rule" Works?, Original paper UDC 355.357(1-622NATO), December 2006, p.2.

⁴ Movsisyan, Suren. *Decision Making by Consensus in International Organizations as a form of negotiation*, 21-st Century, No.1 (3), 2008.

Консензусот како механизам на одлучување и неговиот придонес во функционирањето на Алијансата преку манифестирање колективно единство и солидарност меѓу земјите членки е предмет на истражувањето во овој труд. Проучувањето на консензусот вклучува и проучување на степенот до којшто ваквиот начин на одлучување придонел за зајакнување на Алијансата во првите години на нејзиното постоење, но и за нејзиниот опстанок во променетото пошироко безбедносно опкружување. Притоа истражувањето го вклучува и функционирањето на консензусот во изменети услови на постоење на Алијансата и појавите што укажуваат на потребата за негово видоизменување или замена со друг посоодветен механизам.

Како резултат на тоа, основните прашања на коишто се прави обид да се одговори во трудот се дали консензусот манифестира единство во Алијансата и дали, како механизам на одлучување, сè уште може да одговори на променетиот карактер на НАТО или е потребно воведување поголема флексибилност во процесот на донесување одлуки. Одговорите се бараат преку проучување на карактерот на Алијансата, како и на преземените активности за нејзина трансформација кон сојуз со сè поголемо политичко и воено влијание на светската сцена, при што се прави обид да се утврди дали консензусот може да го издржи притисокот на трансформацијата и да го задржи единството на земјите членки во процесот за донесување одлуки.

Тргувајќи од почетната хипотеза дека **консензусот во НАТО манифестира единство на Алијансата** во трудот се разработени дополнителни хипотетички ставови што го насочуваат истражувањето кон нејзино докажување. Во тој контекст се истакнува дека неискажувањето на отвореното несогласување претставува почитување на мислењето на мнозинството, а со тоа и солидаризирање со желбите и со волјата на останатите членки, што од друга страна дава основа за политичко преговарање за цели од повисок национален интерес. Притоа се посочува дека примената на специфични инструменти во рамките на процесот на донесување одлуки придонесува за опстојување на консензусот како механизам за одлучување во покомплексни ситуации.

ДЕЛ I

1. МЕЃУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИИ И НИВНАТА ФУНКЦИЈА

При организирање на државите во сојузи и алијанси до израз доаѓаат односите меѓу владите на тие држави во целина, но и односите меѓу одредени владини сегменти или поединци и групи меѓу државите. Од таа причина, може да се зборува за неколку видови односи, односно за меѓувладини, за трансвладини и за транснационални односи, коишто пак сите заедно се опфатени во поимот меѓународни односи. Реализацијата на тие односи меѓу државите се одвива во одредена форма и, главно, по востановени правила во рамките на организирани институционални форми на здружување на државите. Таквите колективни односи што се јавуваат како резултат на правна регулатива или постојна традиција меѓу државите, од аспект на нивната потреба за економско-трговска или безбедносна соработка, попримаат форма на меѓународни организации.⁵

Имајќи го предвид тоа, во контекст на меѓународните односи, меѓународна организација претставува форма на институција којашто се однесува на формален систем на правила и цели, рационализиран административен инструмент којшто има формална техничка и материјална организација и структура.⁶ Во студиите за меѓународните односи познати се примери на поистоветување на меѓународните организации со меѓународни институции, како и употреба на референцата „институции на меѓународната организација“ што се однесува на телата преку коишто се спроведуваат активностите на меѓународната организација.⁷ Таквите тела ја овозможуваат институционалната рамка

⁵ Archer, Clive. *International Organizations*, Third Edition, Routledge, 2001, p.1, 2.

⁶ Ibid. Постојаната структура и постоењет документирана платформа за работа и административни тела и персонал ја разликуваат меѓународната организација од алијанса и од коалиција на држави коишто се здружуваат врз основа на меѓународен договор за преземање заеднички активности насочени кон реализација на заедничка цел. Во историјата се познати повеќе примери за воени алијанси, вклучувајќи го и т.н. систем на алијанси што претходеше на Првата светска војна, како и примери за коалиции на држави како што е Coallition of the Willing формирана од страна на САД за интервенцијата во Ирак.

⁷ Станува збор за телата во рамките на структура на организацијата преку коишто се спроведуваат целите и задачите заради коишто е формирана меѓународната организација (парламент, совет и секретаријат).

којашто придонесува за стабилност, долготрајност и кохезија на поединечните односи во организацијата.⁸

Меѓународните организации во суштина обезбедуваат организирана рамка за остварување соработка меѓу државите, при што договорените вредности ги трансформираат во права и обврски за државите членки кодифицирани на научна основа. Тие постулати се содржани во повелбите, во статутите или во слични основачки документи на меѓународните организации и како такви претставуваат предмет на проучување на меѓународното право. Заради сè поголемиот акцент на човековите и права и на влијанието на меѓународните организации на глобалната политичка сцена, опсегот на меѓународното право, коешто по традиција подразбира систем на правила и принципи според коишто се креираат односите меѓу државите, се проширува и со односите меѓу државите и поединците и со односите меѓу меѓународните организации.⁹

1.1. Поим и значење на меѓународните организации

Проучувањето на меѓународните организации е едно од клучните прашања на коишто се посветува внимание во теоријата на меѓународните односи. Притоа акцентот е ставен на причините за нивниот настанок, на нивната дефиниција и класификација, како и на нивното функционирање и ефектот што го имаат врз меѓународниот систем. И покрај тоа што на меѓународните организации се гледа како на креација на државите без поголема сопствена моќ на дејствување, заради што се смета дека не заслужуваат подлабока анализа, во аналитичките позиции на разни теории постојат различни видувања за тоа.¹⁰

Според Барнет (Barnett) и Финеморе (Finnemore)¹¹, во теориите инспирирани од микроекономијата и од либералните сфаќања постои нормативна пристрасност кон меѓународните организации којашто тргнува

⁸ Archer, Clive. *International Organizations*, p.2.

⁹ Petersmann, Ernst-Ulrich. *The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement*, Kluwer Law International, 1997.

¹⁰ Ванковска, Билјана. *Меѓународна безбедност, Критички пристап*, Филозофски факултет - Скопје, 2011, стр. 143.

¹¹ Barnett, Michael. Finnemore, Martha. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University 2004

од премисата дека тие им помагаат на државите да соработуваат, да создаваат позитивни норми, да донесуваат политички безбедни одлуки и да покажуваат прогресивен дух и напредок. За да се разбере начинот на функционирање на меѓународните организации, според Барнет и Финеморе, помагаат теориите за организирање во здруженија, а не теориите за меѓународната политика, коишто акцентот го ставаат на прашањето зошто настанале меѓународните организации, а не на прашањето што тие работат откако ќе бидат формирани.

Во теоријата на политичката социологија однесувањето, а преку него и функционирањето на меѓународните организации, се објаснува преку „логиката на бирократијата“, заснована на анализата на Макс Вебер (Max Weber).¹² Во неа акцентот е ставен на внатрешните односи, односно на социјалниот карактер на меѓународните организации, нивната автономија, моќ, раст, проширување и пропаѓање.

Имено, меѓународните организации се сметаат за бирократии составени од делегирани службеници од земјите членки. Но, тие бирократии имаат свој дистинктивен авторитет којшто всушност им ја овозможува автономијата во дејствувањето *vis-à-vis* државите, поединците или другите меѓународни актери. Авторитетот пак го остваруваат преку користење на своите ресурси, односно на ресурсите што земјите членки ги ставаат на располагање на организацијата, во донесувањето одлуки што ги разликува од другите актери и со коишто го наметнуваат своето влијание. Ова се разликува од теоријата за меѓународните односи според којашто само државите може да имаат авторитет затоа што само суверенитетот може да биде основа за авторитет. Но, ако се земе предвид фактот дека на меѓународната сцена доделен или трансфериран авторитет може да имаат и поединци во улога на експерти, академици, научници, лидери на држави или бизнис корпорации, религиозни водачи или лидери на невладини организации, тогаш не е тешко да се прифати премисата дека и

¹² Barnett, Michael. Finnemore, Martha. *The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations*, International Organization 53, 4, Autumn 1999, pp. 699-732.

меѓународната организација, како уште еден актер во меѓународните односи, има свој авторитет.¹³

Според социолошкото сфаќање, авторитетот на меѓународните организации се должи на нивната мисија и на начинот на којшто ја извршуваат. Мисијата којашто може да има широко значење ја разработуваат во доктрини, работни процедури и стандарди на однесување. Со појавата на нови предизвици, проблеми и кризи што не биле предвидени во времето на формирањето на меѓународната организација, таа треба да се адаптира и да бара решенија на проблемите преку политиките што ги спроведува. Со тоа и првично дадената мисија добива друго, дополнето значење.

Моќта на меѓународните организации политичката социологија ја објаснува преку фактот дека тие располагаат со ресурси, па дури имаат и оружје што може да го применат со цел да влијаат на однесувањето на другите актери на меѓународната сцена.¹⁴ Но се чини дека тоа успева во однос на помалите или на посиромашните држави бидејќи ретко се случува меѓународна организација да убеди некоја од големите сили да постапи во согласност со нејзините насоки. Затоа во одредени случаи може да се појави дилемата дали меѓународните организации се навистина моќни актери на меѓународната сцена.

Моќта на меѓународните организации се гледа и во фактот што тие може да влијаат на формирањето на општата свест преку наметнување на своето толкување на достапните информации и врз нивна основа да формираат стандарди на однесување.¹⁵ Нивната моќ не се должи на информациите со коишто располагаат, туку на начинот на којшто го користат својот авторитет за формирање на социјалната свест и

¹³ Barnett, Michael. Finnemore, Martha. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*.

¹⁴ Треба да се има предвид дека меѓународните организации имаат толку ресурси и толку сила колку што им доделиле државите што ги основале. Како резултат на тоа нивниот легитимитет не е автентичен и се заснова на ресурсите што нивните земји членки ги ставаат на располагање.

¹⁵ Според К. Арчер, една од функциите на меѓународните организации е тоа што претставуваат форум или „пазар за информации“ каде што владите на земјите членки можат да објават и да примаат информации. Како пример за тоа ги посочува глобалните меѓународни организации, како што е ООН и нејзините придружни агенции. Archer, Clive. *International Organizations*, p.107.

однесување преку искористување на информациите. Тоа не подразбира само наметнување на своето толкување, туку и преобразување на информациите во знаење, преточено во политики, докрини и процедури за работа. На тој начин меѓународните организации влијаат на однесувањето и на прецепцијата за случувањата не само кај државните актери на меѓународната сцена, туку и кај недржавните актери и поединци.¹⁶

Наметнувајќи го своето влијание во сите сфери на живеење, а пред сè во политичкиот и во социјалниот живот, меѓународните организации стекнуваат приврзаници и поддржувачи меѓу државите коишто како резултат на тоа покажуваат стремеж за зачленување и функционирање во рамките на организацијата. Растежот на меѓународните организации, сфатен од аспект на проширување на бројот на државите членки или на територијата на дејствување, го зајакнува нивниот авторитет и ја нагласува нивната моќ во рамките на глобалната политика.

Но, од друга страна, развојот на меѓународните организации може да претставува „меч со две острици“. Тоа особено може да дојде до израз во состојба на променети услови на функционирање и неможноста на меѓународните организации да се адаптираат кон новите потреби и предизвици. Тогаш, сфатени како големи бирократии, меѓународните организации може да се соочат со финансиски проблеми и со бирократска дисфункционалност и како резултат на тоа ќе бидат неспособни да одговорат на новите специфични предизвици.¹⁷

Надоврзувајќи се на Веберовата „логика на бирократијата“, **конструктивистите** ги третираат меѓународните организации како автономни актери на меѓународната сцена со авторитет и со моќ за влијание. Тие го прифаќаат социјалниот карактер на меѓународните организации и нивната способност за приспособување на новонастанатите околности при што преземаат нови функции. За конструктивистите, исто како и за социолозите, меѓународните организации се бирократии коишто

¹⁶ Barnett, Michael. Finnemore, Martha. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*.

¹⁷ Германскиот социолог, филозоф и политички економист Макс Вебер (Karl Emil Maximilian Max Weber, 1864-1920) бирократијата ја споредува со „железен кафе“ во којшто поединецот е затворен во систем на правила и закони што мора да ги почитува. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <http://plato.stanford.edu/entries/weber/>

преку своите норми и правила придонесуваат за создавање нови актери и дефинираат нови меѓународни стандарди и модели на општествено организирање.¹⁸

Прифаќањето на меѓународните организации како механизми или структури преку коишто државите ги остваруваат своите цели доминира во **реалистичката теорија**. Една од причините за ова сфаќање е тоа што големите меѓународни организации како креација на државите речиси секогаш се дизајнирани на начин којшто на најмоќните држави им овозможува најголема контрола. Ако се земе предвид фактот дека големите држави секогаш се застапени во управувачките тела и имаат свои претставници на високи раководни позиции во меѓународните организации, разбирливо е што се наметнува сфаќањето дека меѓународните организации претставуваат „продолжена рака“ на државите при наметнувањето на своето влијание врз другите актери на меѓународната сцена.

Според реалистичката теорија, меѓународните организации претставуваат дел од институционалните односи меѓу државите и владите, што претпоставува државоцентричен поглед на политичкиот свет. Притоа нивниот главен интерес е како најдобро да се менаџираат односите меѓу државите, а не како тие да се унапредат или да се реформираат. Од причина што реалистичкото сфаќање за меѓународните односи се темели на теоријата за дистрибуција на моќта во светот, реалистите сметаат дека меѓународните организации во основа ја рефлектираат таа прераспределба на моќта во светот и како такви се засновани на калкулациите на големите сили.¹⁹ Реалистичката школа ги вклучува претставниците на традиционалното реалистичко сфаќање²⁰ што тргнува од постојниот систем на држави во којшто постои меѓународна анархија²¹ и

¹⁸ Ванковска, Билјана. *Меѓународна безбедност*, Филозофски факултет, Скопје, 2011, стр. 144.

¹⁹ Mearsheimer, John. *The False Promise of the International Institutions*, *International Security* 19 (3), 1994/5, p. 7.

²⁰ Традиционалното реалистичко сфаќање го опфаќа периодот на 30-тите години на XX век, Втората светска војна и Студената војна.

²¹ Во смисла на непостоење меѓународна влада, односно заедничка власт врз суверената држава.

на **неореалистичкото сфаќање**²² коешто ги зема предвид и недржавните елементи на меѓународните односи, со акцент и на важноста на економските фактори.²³ За неореалистите меѓународните организации претставуваат важен актер на меѓународната сцена, но имаат ограничен капацитет заради нивната целосна зависност од државите што членуваат во нив.²⁴

Неолибералите се надоврзуваат на сфаќањето дека меѓународните организации претставуваат рамка за соработка на државите, но аргументираат дека таа соработка овозможува стекнување функции коишто државите самостојно не би можеле да ги реализираат. Ниту пак идентитет, моќ или пак влијание во пошироки рамки. Според неолибералното сфаќање, меѓународните организации претставуваат облик на интеграција во анархичниот свет, а низ функциите на социјализација овозможуваат создавање меѓународно општество засновано врз единствен нормативен и правен поредок.²⁵

Според **неолибералниот институционализам** меѓународните организации претставуваат функционален одговор на специфичен колективен проблем, при што го ограничуваат опсегот на дејствување на земјите членки.²⁶ Меѓу државите постои заемна зависност и потреба од здружување заради остварување економска добивка, односно со цел да се стекне заеднички пазар и да се создаде заемна доверба.²⁷

Реформистите тргнуваат од фактот дека засилените недржавни активности во рамките на меѓународните односи придонесуваат за зацврстување на врските меѓу државите. Токму во насока на успешно менаџирање на тие врски се формираат и меѓународните организации. Ставајќи го акцентот на верувањето дека државите не се единствени актери во меѓународните односи коишто, според реформистичкото сфаќање, повеќе се кооперативни отколку конфликтни, реформистите сметаат дека и меѓународните организации може да имаат улога на важни

²² Неореалистичкото сфаќање го опфаќа периодот на 70-тите години на XX век.

²³ Archer, Clive. *International Organizations*.

²⁴ Ванковска, Билјана. *Меѓународна безбедност, Критички пристап*, стр. 143.

²⁵ Ibid.

²⁶ Martin/Simmons 1998; Koremenos, Lipson and Snidal 2001

²⁷ Schmitz, Hans Peter. *International Relations, Theories of IR*, Spring 2008

актери на светската политичка сцена и со тоа да придонесат за промена на преференците на владите на државите.²⁸

Во таа насока одат и **функционалистите** коишто се фокусираат на заедничките интереси на државите и на нивната интеграција во поголеми организациски структури засновани на територијалната припадност. Во својата теорија за меѓународните односи функционалистите предлагаат нов меѓународен поредок заснован на транснационалната соработка со што ги поставуваат постулатите на теоријата за регионална интеграција и глобализација²⁹.

Радикалите³⁰ уште помалку го ставаат акцентот на улогата на државите во меѓународните односи верувајќи дека меѓународните организации претставуваат одраз на постојната незадоволителна состојба во меѓудржавничките односи каде што постои подвоеност по групи или богатство и моќ. Тие светот го гледаат од глобален аспект, а структурата на светската политика ја сметаат за опресивна и хегемонистичка.³¹ Во таа насока, еден од најистакнатите застапници на критичката теорија, Роберт Кокс, меѓународните организации ги смета за „механизам преку којшто се изразени универзалните норми на светската хегемонија“.³²

1.2. Историски преглед на меѓународното организирање

Од историска гледна точка, меѓународното организирање може да се проучува во периодот пред и по Првата светска војна кога може да се забележат евидентни разлики во начинот на уредување и на функционирање на државите, како и во однос на прашањата што во тогашни услови претставувале заемен интерес.

Основен предуслов за меѓународното организирање на државите било создавањето стабилен систем на суверени држави во Европа. Мирот од Вестфалија во 1648 година и Договорот од Утрехт во 1713 година ја

²⁸ Archer, Clive. *International Organizations*.

²⁹ Popoviciu, Adrian-Claudiu. *David Mitrany and Functionalism. The Beginnings of Functionalism*, Year XII, no. 1, May 2010

³⁰ Оваа група ги опфаќа марксистите, коментаторите на Третиот свет, застапниците на критичката теорија, постмодернистите и глобалистите.

³¹ Archer, Clive. *International Organizations*.

³² *Ibid*, p.165.

поставиле основата за суверениот систем на држави во Европа што потоа се проширил и во другите делови на светот. Притоа се појавил концептот на меѓународното право што бил заснован на практиката државите да воспоставуваат односи и соработка врз основа на доброволно потпишани договори и традиции. Станува збор за Вестфалскиот концепт на децентрализирана контрола од страна на суверените држави.³³

И покрај воспоставената основа за суверен систем на држави во Европа во XVIII век сè уште немало посериозни обиди за меѓународно здружување. Тоа се должело на малиот број суверени држави коишто имале уредување на монархии, како и на фактот што тие сè уште не биле сосема свесни за потребата од здружување за регулирање на меѓусебните односи и за решавање на проблемите што можеле да се појават во рамките на системот на држави. Несомнено влијание врз промената на перцепцијата на државите за потребата од постоење меѓународни инструменти за регулирање на коегзистенцијата на државите на меѓународната сцена одиграле Американската револуција во 1776 година и Француската револуција во 1789 година. Промената во државното уредување на Соединетите Американски Држави и на Франција придонела за популаризација на државата како инструмент во рацете на граѓаните.

Како резултат на тоа, XIX век бил период на значајни промени во поглед на враќањето кон Вестфалскиот концепт за суверени држави и развојот на дипломатијата како стандардизиран систем и правила на однесување меѓу државите. Во тој период биле одржани повеќе конгреси и конференции на коишто била разработена таканаречената конференциска дипломатија како инструмент за усвојување на предлозите со мнозинство гласови. На Конгресот одржан во Виена во 1814 година на којшто учествувале претставниците на европските држави што успеале да го победат Наполеон, за прв пат било договорено одржување редовни состаноци на ниво на суверените монарси или на нивните овластени претставници со цел да разговараат за одржување на мирот во Европа. За разлика од претходно, кога конгресите биле одржувани на крајот на војните

³³ Archer, Clive. *International Organizations*, p. 4.

со цел склучување мировен договор, по конгресот во Виена била воведена практика на одржување средби во мир за спречување војни.³⁴

На меѓународните средби во IX век новина било и тоа што како резултат на напредокот на економијата, на трговијата и на индустријата државите започнале да покажуваат поголема свест за потребата од поголема соработка и за преземање координирани активности во сферата на социјалниот живот.

Формалната појава на меѓународните организации може да се лоцира во 1919 година со Версајската мировна конференција³⁵ на којашто присуствувале претставници на победничките сили, на разни национални групи и на меѓународни невладини организации. Конференцијата пред сè претставувала меѓувладина средба на претседателите на државите, на министрите за надворешни работи и на нивните советници чиј приоритет во дискусиите биле прашањата за меѓународниот мир и за безбедноста, додека прашањата за економијата и за социјалниот живот имале маргинализирано значење. Со оглед на фактот што по Првата светска војна државите се соочувале со колапс во меѓусебните односи, главната задача на конференцијата била потпишување мировен договор и организирање на државите во систем на односи што ќе придонесе за воспоставување меѓународен мир и стабилност.

1.2.1. Лига на народите

Врз основа на претходните искуства и обиди за здружување меѓу државите³⁶, но и како одговор на потребата за надминување на штетите од Првата светска војна и за намалување на ризиците од повторно нарушување на мирот и на стабилноста во меѓусебните односи на државите, на Версајската мировна конференција била основана првата постојана меѓународна организација наречена Лига на народите чијашто

³⁴ Ibid.

³⁵ Во литературата Конференцијата е позната и под името Париска мировна конференција.

³⁶ Кон крајот на XIX век, концептот за формирање друштво на народи за контролирање конфликти и промовирање мир меѓу државите го предложил германскиот филозоф Имануел Кант (Immanuel Kant) во своето дело *Вечен мир: Филозофска скица (Perpetual Peace: A Philosophical Sketch, 1795)*.

основна мисија била да го одржува мирот во светот.³⁷ Лигата била основана со договор (*Covenant of the League of Nations*) според којшто нејзини примарни цели биле спречување војна преку колективна безбедност и разоружување, решавање на меѓународните спорови преку преговори и арбитража, преку јавна дипломатија и меѓународна соработка, санкционирање на државите што вршат агресија и го нарушуваат мирот, како и водење грижа за други прашања од социјалниот живот.

Во 20-тите години на XX век, Лигата на народите дала корисен придонес кон меѓународната дипломатија. Својата функција ја извршувала преку трите главни органи: Асамблејата, Советот и Постојаниот секретаријат. Секој од нив имал утврдени надлежности, но генерално Асамблејата била главната водечка сила на активностите на Лигата, односно претставувала тело во коешто секоја држава членка имала право на глас. Во негова надлежност главно биле прашањата поврзани со приемот на нови членки во Лигата, со изборот на членките на Советот и на судиите на Постојаниот суд, како и прашањата поврзани со контролата на буџетот на Лигата. Советот имал улога на извршен орган и бил фокусиран на критични прашања за коишто приматот за одлучување го имале Големите сили, додека Постојаниот секретаријат повеќе имал административна отколку политичка улога.

Во рамките на Лигата функционирале и Постојаниот суд за меѓународна правда и Меѓународната организација на трудот, како и бројни агенции, комисии и други помошни тела коишто се занимавале со прашања што се однесувале на работните услови, на правичното постапување со домородното население, на трговијата со дрога и луѓе, на трговијата со оружје, на глобалното здравје, на третманот на воените заробеници и на заштитата на малцинствата во Европа.

Лигата на народите немала свои вооружени сили и за спроведување на одлуките зависела од таканаречените Големи сили што членувале во неа. Низ својата историја, од формирањето иницирано од

³⁷ За време на Првата светска војна, разни поединци и групи работеле на планот за обединување на државите во организација по војната, меѓу коишто најпосветен на идејата бил претседателот на САД, Вудро Вилсон.

страна на 42 држави основачи до 1946 година Лигата имала вкупно 58 држави членки, вклучувајќи ги и Големите сили како што биле Франција, Велика Британија, Италија, Германија, Јапонија и Советскиот Сојуз. Имиџот на универзалност што го застапувала Лигата бил нарушен со тоа што САД не се приклучиле кон Лигата. Во 30-тите години некои големи сили своето незадоволство од состојбите во Лигата го искажале преку отфрлање на инструментите на постојниот меѓународен систем и напуштање на членството. Тоа довело до пропаѓање на концептот за колективна безбедност што дополнително ја ослабело организацијата и продонело за нејзина неспособност да одговори на својата основна мисија, да ја спречи новата светска војна што била на повидок. Лигата на народите фактички престанала да постои со почетокот на Втората светска војна, а официјално била распуштена на 18 април 1946 година во Женева кога веќе постоела нова слична организација, Обединетите нации.

1.2.2. Организација на обединетите нации

По искуството од соработката во Втората светска војна, дипломатските активности на земјите победнички, САД, Велика Британија и Советскиот Сојуз, во соработка со Кина, резултирале со поставувањето на основите на Организацијата на обединетите нации (ООН) коишто се преточени во Повелбата на обединетите нации. Според својата мисија за одржување на меѓународниот мир, за спречување конфликти и за овозможување форум за соработка меѓу државите, како и според своите работни тела, ООН наликувала на својот претходник, Лигата на народите. Всушност, практичното искуство од функционирањето на Лигата, како и научените лекции за нејзините слабости помогнале во осмислувањето на концептот за ООН. Како резултат на тоа, ООН била изградена врз основа на истите идеали за одржување на светскиот мир и првенствено претставувала мировна и безбедносна организација заснована на концептот на „четирите полицајци“ како заштитници за светот наспроти повторната агресија од Силите на оската³⁸.

³⁸ Archer, Clive. *International Organizations*, p. 22.

Идејата за формирање на ООН била разработена на неколку значајни средби меѓу претставниците на Големите сили, од коишто како најважна може да се издвои Конференцијата на лидерите на трите сојузнички сили одржана на Јалта во февруари 1945 година. Повелбата на ОН, којашто била прифатена на Конференцијата што се одржала во Сан Франциско на 26 јуни 1945 година, влегла во сила на 24 октомври 1945 година кога завршил процесот на ратификација на Повелбата во основачките држави. Од формирањето од страна на 51 држава основач во 1945 година, денес членството на Организацијата брои вкупно 193 членки. Тоа се должи на политиката на ООН како глобална организација што подразбира дека е отворена за прием на нови членки коишто, според Повелбата на ОН, треба да се мирољубливи држави што ќе ги прифатат обврските што произлегуваат од нејзините одредби. Со оглед на основната мисија на ОН за одржување на меѓународниот мир, обврските пред сè се однесуваат на воздржување од употреба на сила или закана против територијалниот интегритет на некоја држава. Во спротивно, при непочитување на тој принцип од страна на некоја држава, ќе следува колективна акција на државите членки на ОН. Со тоа се афирмира концептот за колективна безбедност, а одговорноста за одржување на меѓународниот мир е промовирана во колективна одговорност на сите држави.

Мисијата и целите на ОН ги спроведуваат нејзините главни органи:

1. **Генерално собрание** - орган во којшто секоја држава членка има свој претставник и има право на еден глас при одлучувањето со мандат да донесува резолуции што имаат ефект на препораки кон коишто државите треба, но немаат обврска да се придржуваат.³⁹ Во негови рамки функционираат повеќе комитети и комисии со надлежности што се однесуваат на разни прашања од интерес на ОН.
2. **Совет за безбедност** - извршен орган на ОН што се грижи за остварување на основната цел на ОН за одржување на мирот и

³⁹ Доколку резолуциите се однесуваат на административните, на организациските или на буџетските прашања за Организацијата, тогаш тие имаат задолжителна правна сила.

на безбедноста во светот со единствено овластување во случај на потреба да презема принудни мерки кон државите што го загрозуваат меѓународниот мир. За важните прашања од доменот на меѓународниот мир и безбедност, Советот решава со квалификувано мнозинство од најмалку девет гласови во коишто треба да бидат вклучени гласовите на петте постојани членки,⁴⁰ додека во случај на одлучување за процедурални прашања, потребните девет гласови можат да бидат од кои било членки на Советот. Во однос на одлучувањето за важните прашања, Повелбата го воведува принципот на едногласно одлучување на постојаните членки, пришто секоја од нив има право на вето, односно има право да се изјасни негативно⁴¹. Евентуалното воздржување од гласање не значи употреба на вето.

3. **Економско-социјален совет** - орган надлежен за остварување на целите на меѓународната соработка на ОН во сферата на економијата и на социјалниот живот, со мандат да помага во разрешувањето на меѓународни економски и социјални спорови меѓу државите членки. Носител е на повеќе програми на ОН, меѓу кои и на Програмата на ОН за развој.
4. **Старателски совет** - орган создаден како резултат на реалните потреби што се појавиле во меѓународните односи меѓу државите по Втората светска војна со задача да врши контрола на начинот на којшто државите што биле именувани за старатели ги извршувале своите задачи кон териториите што биле ставени под нивна надлежност. Престанал да функционира во 1994 година како резултат на промената на условите коишто биле причина за неговото формирање.
5. **Меѓународен суд на правдата** - главен судски орган на ОН, формиран уште на самиот почеток од основањето на ООН, при што фактички претставува продолжение на Постојаниот суд за

⁴⁰ САД, Велика Британија, Франција, Кина и Русија.

⁴¹ Статистиките од работата на Советот за безбедност на ОН покажуваат дека Русија и САД предничат во користењето на правото на вето, додека досега Кина најретко го користела тоа право.

меѓународна правда, основан пред Втората светска војна во 1921 година, во времето на Лигата на народите. Судот има надлежност да решава правни спорови меѓу државите членки коишто изразиле заемна согласност за разгледување на предметот пред Судот⁴², да толкува меѓународен договор и да утврдува кршење обврска што произлегува од потпишан меѓународен договор, како и да дава советодавно мислење по правно прашање.

6. **Секретаријат** - главен административен орган на ОН предводен од Генерален секретар со мандат од пет години којшто, покрај останатите функции, има право на Советот за безбедност да му предочи одредено прашање што според негово мислење може да претставува закана за мирот и за стабилноста во меѓународните односи.

Мисијата и задачите на ООН ги реализираат и специјализираните агенции на ОН коишто имаат близок однос со Организацијата, но имаат и одреден степен на независност. Меѓу нив спаѓаат Меѓународниот монетарен фонд, Светската здравствена организација, Меѓународната банка за обновување и развој, Меѓународната организација на трудот, Организацијата за храна и земјоделство, Меѓународната организација за цивилна авијација, Светската метеоролошка организација и други.

1.3. Класификација на меѓународните организации

Вкупниот број на меѓународните организации, од основањето на Лигата на народите како прва формална меѓународна организација до денес, е мошне тешко да се определи. Нивниот број е огромен и се должи на разновидните причини и цели за коишто се формирани, а коишто варираат од прашања сврзани со таканаречената висока политика (дипломатски и воени проблеми коишто директно се однесуваат на прашања за безбедноста и за суверенитетот на државите) до прашања од секојдневната политика од доменот на економијата, на социјалниот живот и на културата. Сите промени во поглед на бројноста на меѓународните

⁴² Во одредени случаи и само под услови што ги поставува Советот за безбедност, како странка пред Судот може да се јави и држава што не е членка на ОН, но тоа не важи за приватни и за правни лица, ниту пак за меѓународни организации.

организации се бележат во Годишникот на меѓународни организации со којшто се прави напор да се идентификуваат и да се класифицираат по групи сите постојни меѓународни организации, вклучувајќи ги и организациите со специфична форма и природа, како на пример фондации, фондови, религиозни братства и слично.⁴³

Во теоријата се посочуваат неколку основи за класификација на меѓународните организации по групи, и тоа: според членството, според нивните цели и активности и според структурата на нивните институции и компаративната моќ на тие институции.⁴⁴ Иако тоа резултира со голем број организациски форми во класификацијата на меѓународните организации, сепак генерално тие се поделени на: **меѓународни владини организации, меѓународни невладини организации и мултинационални корпорации.**⁴⁵

Според Годишникот на меѓународни организации, **меѓународните владини организации** се тела што се основани врз база на формален инструмент на договор меѓу владите на три или на повеќе држави членки и коишто имаат постојан секретаријат за вршење на работите.⁴⁶ Во теоријата постои дискусија околу прашањето дали меѓувладините организации можат да се поистоветат со меѓудржавни организации и притоа се посочуваат аргументи за нивно разграничување. Еден од нив е дека некои организации (како на пр. Меѓународната унија за телекомуникации - ИТУ или Универзалната поштенска унија - УПУ) дозволуваат членство на земји што не се суверени држави туку само имаат влади или се територии под управа. Друг аргумент е дистинкцијата меѓу организации со меѓудржавни органи, составени исклучиво од шефовите на држави и организации со меѓувладини органи што вклучуваат претставници на владите на државите членки. Исто така, се прави разлика и меѓу организациите што се засновани со договор меѓу државите при што меѓудржавниот договор се

⁴³ *Types of International Organization: Detailed Overview*, <http://www.laetusinpraesens.org/docs70s/typeap4.php>

⁴⁴ Archer, Clive. *International Organizations*, p.35.

⁴⁵ Во Годишникот на меѓународни организации се опфатени конвенционалните меѓународни организации коишто се дефинирани како автономни меѓународни владини и невладини организации од непрофитабилен карактер. Мултинационалните корпорации од профитабилен карактер не се опфатени. Ibid.

⁴⁶ Ibid.

толкува како договор меѓу сите институции на државите (административни, извршни, законодавни и судски) и меѓувладините организации што се основани со меѓувладин договор меѓу административни институции.⁴⁷

Дефиницијата за меѓународните владини организации се заснова на индиректната дефиниција на Економско-социјалниот совет на ОН изразена во Резолуцијата 288 (X) од 27 февруари 1950 година според којашто „секоја организација што не е основана врз база на меѓувладин договор се смета за невладина организација“. Со тоа всушност е посочена и главната дистинкција меѓу владините и невладините меѓународни организации.

Членството на **невладините меѓународни организации** вклучува претставници што не се поврзани со владите на државите или пак со големите бизнис корпорации. Бележејќи процут како недржавни актери во меѓународната политика во периодот по Втората светска војна, некои од невладините меѓународни организации денес имаат многу важна улога на меѓународната сцена.⁴⁸

Имајќи го предвид членството како критериум за поделба на меѓународните организации, мора да се напомене дека истовремено постојат и **организации со мешано членство**. Учеството на невладини елементи во меѓународните организации придонесува кон зајакнување на транснационалната интеракција меѓу државите во меѓународните односи. Кога таквите односи меѓу два или меѓу повеќе субјекти се институционализираат со формален договор со цел да одговорат на заедничките потреби на вклучените субјекти, од коишто еден не е претставник на влада или на меѓународна организација, тогаш се формира **транснационална организација**. Во литературата се идентификувани три вида транснационални организации:⁴⁹

1. **вистинска меѓународна невладина организација**, составена само од невладини членови, претставници на групи од различни земји коишто имаат еднаков интерес (како на пр. Меѓународниот олимписки комитет);

⁴⁷ Archer, Clive. *International Organizations*, p.36.

⁴⁸ Пример на влијателна невладина организација денес е Амнести интернешенел (Amnesty International).

⁴⁹ Archer, Clive. *International Organizations*, p. 38-40.

2. **хибридна меѓународна невладина организација**, којашто претставува здружение со мешано членство, составено од владини и од невладини претставници (како на пр. Меѓувладиниот панел за климатски промени) и
3. **трансвладина организација**, составена од владини претставници што не се контролирани од централната власт, односно од страна на органите за надворешна политика на државите од коишто потекнуваат (како на пр. Интерпол).

Во литературата понекогаш меѓународните невладини бизнис организации основани со цел да остварат профит, поинаку наречени и **мултинационални корпорации**, се сметаат за четврти вид на транснационални организации, но според Резолуцијата 288 (X) од 27 февруари 1950 година на Економско-социјалниот совет на ОН и според дефиницијата на Годишникот на меѓународните организации тие не спаѓаат во групата меѓународни организации.⁵⁰

Разликата во бројноста на членството на меѓународните организации го наметнува прашањето за регионалниот карактер наспроти универзалниот карактер на меѓународните организации. Иако при дефинирањето на одреден регион се јавува проблем при дефинирањето на неговата големина, или пак на неговите граници, како и на тоа што е средиште а што периферија на тој регион, основен критериум за класификација на меѓународната организација за **регионална** е да вклучува ограничен број држави членки соседи во даден географски регион со заеднички интереси од различни сфери на животот. Најдобар пример за ваква организација е Царинската унија на земјите од Бенелукс. Наспроти тоа, меѓународната организација чиешто членство вклучува неограничен број држави од целиот свет спаѓа во категоријата на **универзални** или **глобални** организации. ООН е најдобар пример за оваа категорија на меѓународни организации.

Во теоријата се прават обиди и за класификација на меѓународните организации според целите и задачите заради коишто постојат. Тоа

⁵⁰ Ibid, p. 41.

резултира со нивно групирање по разни основи, вклучувајќи го и доменот на дејствување, како на пример, хуманитарна помош, културна соработка мир и разоружување, помош во развојот, човекови права и заштита на човековата средина.⁵¹

За илустрација на некои од посочените критериуми за класификација на меѓународните организации може да послужи Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ). Таа е најголема регионална меѓувладина организација чиешто членство од 57 земји се протега на три континенти: Европа, Азија и Северна Америка. Формирана е врз основите на Конференцијата за европска безбедност и соработка (КЕБС) од 1973 година и Хелсиншкиот завршен документ од 1975 година во којшто се дефинирани стандардите на однесување меѓу земјите членки и целите кон коишто е насочена нивната соработка. Како резултат на промените во Европа кон крајот на XX век, во 1994 година е донесена Париската повелба за нова Европа којашто претставува основен документ на Самитот на шефови на држави и влади со којшто се воведени институционални промени во КЕБС и неговото преименување во ОБСЕ.⁵²

Во основата на функционирањето на ОБСЕ е вграден принципот на заемна безбедност и како резултат на тоа таа претставува најголема регионална организација што е фокусирана на прашања поврзани со безбедноста, вклучувајќи превентивна дипломатија, превенција на конфликти, контрола на вооружување, градење мерки на доверба, промовирање човечки права и слобода на печатот, како и набљудување на изборниот процес во земјите членки и промовирање фер избори. Како резултат на Повелбата за европска безбедност, прифатена на Самитот во Истанбул во 1999 година, и со усвојување на Виенскиот документ истата година од страна на Форумот за соработка во областа на безбедноста, опсегот на соработка меѓу земјите членки во ОБСЕ е проширен и со активности за справување со предизвиците од тероризмот, организираниот криминал и нелегалната трговија со луѓе и со мало и лесно оружје. Поновите видови безбедносни закани од социјален и од економски

⁵¹ Ванковска, Билјана. *Меѓународна безбедност, Критички пристап*, стр. 147.

⁵² Подетално во Георгиева, Лидија. *Менаџирање на ризици*. Филозофски факултет – Скопје, 2006 година, стр. 114-116.

карактер, вклучувајќи ја и безбедноста на животната средина ја дополнуваат листата на области кон коишто се насочени приоритетите на активностите на ОБСЕ.⁵³

За разлика од ОБСЕ, Африканската унија (АУ) е регионална организација чиешто членство ги обединува земјите од еден континент.⁵⁴ Унијата е основана во мај 2001 година со основачкиот документ (*Constitutive Act of the African Union*) склучен меѓу земјите членки на Организацијата на африканско единство, а официјално започнува со работа во јули 2002 година кога всушност и го зазема местото на нефункционалната и застарена организација.⁵⁵ Според структурата и начинот на работа на административните тела многу наликува на ЕУ, но аналитичарите на Унијата посочуваат дека во однос на постигнатите резултати не може да се споредува со својот „модел“ поради краткото постоење, поголемата територија на одговорност и помалите ресурси од ЕУ.⁵⁶

Од аспект на целите и задачите, АУ ги насочува своите приоритети кон одржување на единството и солидарноста на африканскиот континент преку вложување напори за разрешување на постојните вооружени конфликти, зајакнување на полицката и социјално-економската соработка меѓу земјите членки, промовирање на демократските принципи и институции, на човековите права и на соработката во сите сфери на живеење со цел унапредување на животниот стандард на континентот. Активностите на Унијата се насочени и кон промовирање на улогата на

⁵³ Во *Стратегијата на ОБСЕ за справување со заканите за безбедноста и стабилноста во XXI век* од декември 2003 година државите членки се согласни дека постои голема веројатност заканите да произлезат како последица на негативни, дестабилизирачки фактори коишто ги вкрстуваат политичко-воените, економските и прашањата од еколошката и човечката димензија, отколку од голем вооружен конфликт. Ibid.

⁵⁴ АУ е панафриканска организација при што нејзиното членство коешто брои 54 држави ги вклучува сите држави на континентот со исклучок на Мароко.

⁵⁵ Уште во 1977 година шефовите на државите членки на Организацијата на африканско единство се согласиле дека одредбите од нејзината основачка повелба се надминати и дека е потребна реформа на Организацијата. На средбата во Сирте во Либија, во септември 1999 година, тие и официјално постигнале договор за основање на АУ со Декларацијата од Сирте. Подетално во Babarinde, Olufemi. *The EU as a Model for the African Union: The Limits of Imitation*. Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol. 7 No.2, April 2007, p. 4.

⁵⁶ Ibid, p. 11.

регионот на глобалната сцена и унапредување на меѓународната соработка во рамките на ОН.

1.4. Улогата на меѓународните организации

Остварувајќи ја својата генерално сфатена функција на организирана рамка за соработка меѓу државите, меѓународните организации заземаат значајно место во глобалниот систем на меѓународни односи. Притоа, имаат улога на инструмент за надворешна политика во рацете на државите, на арена или форум за дискусија и за донесување одлуки, како и на актер во меѓународните односи со свој авторитет и влијание во опкружувањето.

Според Клајв Арчер (Clive Archer)⁵⁷, перцепцијата за меѓународните организации како **инструмент за надворешна политика** во рацете на државите се создава како резултат на состојбата во којашто членството на некоја организација е составено од суверени држави членки што имаат моќ да го ограничат правото за независно дејствување на организацијата. Ограничувањето на таквото дејствување е уште поголемо доколку најмоќните држави членки влезат во меѓусебен натпревар за искористување на инструментот во насока на исполнување на целите на својата национална политика. Иако во историјата на постоењето на ООН е познат период кога САД имале големо влијание во Генералниот секретаријат и ја создале перцепцијата за ОН како инструмент за остварување на целите што биле дел од нивната национална политика⁵⁸, сепак со прераспределбата на моќта во светот, во контекст на појавата на Советскиот Сојуз како нова нуклеарна сила на меѓународната сцена во 1950-тите години и како резултат на политичките промени во светот оттогаш наваму, таа перцепција била променета. Имајќи ги предвид токму промените на глобалната политичка сцена и варијациите што тие промени ги имплицираат во структурата на меѓународните организации, може да се заклучи дека една универзална или глобална меѓународна организација,

⁵⁷ Archer, Clive. *International Organizations*, p. 68.

⁵⁸ Во првите осум години од постоењето на ООН САД ја имале поддршката од мнозинството во Генералниот секретаријат што го сочинувале претставници на западноевропските држави, на Комонвелтот и на Латинска Америка. Ibid, p. 69.

како што е ООН, не може долго да биде инструмент за надворешна политика во рацете на една моќна држава.

Сепак, начинот на донесување одлуки во некои меѓународни организации оди во насока на потврда на аргументот дека меѓународната организација некогаш може да биде искористена од страна на државите членки како инструмент за остварување цели на националната политика. Пример за тоа е можноста за ставање вето при одлучувањето, како што е случајот со постојаните членки во Советот за безбедност на ОН, при што државите членки што го искористуваат тоа право не дозволуваат донесување одлука што не оди во прилог на нивната национална политика. Притоа, донесената одлука може да изгуби од остријата и да не го има влијанието во потполност како што се очекува. Такви биле резолуциите на Советот за безбедност на ОН насочени кон Израел во периодот од септември 1972 година до мај 1990 година коишто поради ветото на САД содржеле остар јазик, но не влијаеле на преземање сериозни дејства против Израел.⁵⁹

И при едногласното одлучување што вообичаено се применува во организациите со ограничено членство може да се појави проблем доколку некоја држава членка не го почитува принципот на едногласност како резултат на давање предност на националната политика во однос на целите на меѓународната организација во којашто членува. Таков беше случајот со нарушувањето на принципот на консензуално одлучување во НАТО од страна на Грција којашто со својата одлука на Букурешкиот самит во 2009 година го блокираше пристапувањето на Република Македонија кон Алијансата.

Сфаќањето за функцијата на организирана рамка што меѓународните организации ја пружаат за соработка на државите членки го потврдува аргументот дека тие претставуваат **арена** или **форум** каде што членките ги презентираат своите национални политики и ги разработуваат заедничките стратегии во различни сфери од заедничкото делување на меѓународната сцена. Во таа арена државите членки разменуваат

⁵⁹ Деталната листа на резолуциите е достапна на <http://guardian.150m.com/palestine/UN-condemnation-of-israel.htm>.

информации, мислења и искуства со цел заемно договорените вредности да ги трансформираат во одлуки, во договори или во конвенции коишто го дефинираат однесувањето на сите актери во меѓународните односи.

Се разбира дека државите меѓусебно може да дискутираат и на билатерално ниво, но контролираното опкружување што го овозможуваат меѓународните организации со правила и со норми договорени меѓу членките и во коешто се остваруваат бројни дипломатски контакти претставува предност за дебатирање, за преговарање, па дури и за решавање спорови меѓу државите членки. Притоа, она што е невозможно да се постигне како договор на национално ниво може полесно да се постигне во мултилатерална средина преку соработка. За таа цел помагаат бројните програми и активности што претставуваат составен дел од мандатот на меѓународните организации.

Меѓународните организации имаат значајна улога на актер во меѓународниот систем на односи. Тргувајќи од конструктивистичкото сфаќање за меѓународните организации како автономни актери со авторитет и со моќ за влијание, може да се заклучи дека меѓународните организации ја остваруваат таа улога преку својот капацитет за донесување кодифицирани правила и норми што влијаат на однесувањето на другите актери на меѓународната сцена. Но, неоспорен е фактот дека функционирањето на институциите на речиси сите меѓународни организации зависи од нивното членство. Во таа смисла, доколку суверените држави членки се согласат на организацијата да ѝ доделат одреден капацитет да дејствува на меѓународната сцена како самостоен актер, тогаш тоа се рефлектира и во функционирањето на нејзините институции. Пример за тоа е Меѓународниот суд на правдата чијашто структура оневозможува мешање на државите потписнички на неговиот основачки документ во неговата работа, а судиите што ги назначуваат членки на ОН не мора да бидат делегати на нивните земји на потекло. Одлуките на судиите се донесуваат во согласност со стандардите на меѓународното право, а не со пресликување на нормите од нивните

национални законодавства.⁶⁰ Со својата бирократска структура, со утврдениот *modus operandi* и покажувајќи самостојност во функционирањето на своите институции, меѓународните организации го потврдуваат аргументот дека имаат капацитет за дејствување како самостоен актер на меѓународната сцена.

Улогите на меѓународните организации не се заемно исклучиви, односно постоењето на едната улога не го исклучува постоењето на другите две улоги. Историјата покажува дека во текот на своето постоење ООН ги има одиграно сите три улоги со тоа што важноста на секоја од нив била поизразена во различен период. На пример, во првите години од постоењето ООН доминирала улогата на инструмент за надворешна политика, потоа во 50-тите години на XX век поизразена била улогата на актер, а од 60-тите години до денес, со зголемувањето на членството и со развојот на настаните во Третиот свет, ООН ја има улогата на форум за дискусија и развој на политики.⁶¹

Бројноста на членството на меѓународната организација може да ја услови улогата на организацијата. Така, додека помалите меѓународни организации или оние со ограничено членство може да имаат една од трите улоги, малку е веројатно дека организациите со глобално или универзално членство би можеле подолго време да бидат инструмент во рацете на група држави членки или пак да имаат активна улога на независен актер на меѓународната сцена. Како резултат на тоа, може да се констатира дека улогата на глобалните меѓународни организации како арена или форум за дискусија и размена на мислења е најверојатна и најизразена.

1.5. Наднационалноста како одлика на меѓународните организации

Меѓународното јавно право⁶² го третира суверенитетот на државата како норма *jus cogens* и со тоа го потенцира приматот на националната

⁶⁰ Archer, Clive. *International Organizations*, p. 80.

⁶¹ *Ibid*, p. 91.

⁶² Меѓународното јавно право по опсегот на примена се дели на на задолжително (*jus cogens*) и на диспозитивно (*jus dispositivum*). *Jus cogens* ги покрива правилата и нормите

држава во меѓународните односи. Сепак, сè поголемата меѓузависност на државите во даден регион и растечкиот тренд на глобализацијата доведуваат до нарушување на традиционалното сфаќање дека меѓународните организации се засновани на модел фокусиран на државата. Како резултат на тоа, приврзаниците на теоријата за функционализмот во меѓународните односи⁶³ прават чекор напред посветувајќи поголемо внимание на регионализацијата, односно на процесот на интегрирање на државите во регионални организациски структури и пошироко, на глобализацијата.

Следејќи ја логиката за создавање регионален идентитет, односно за регионално интегрирање на државите заради остварување заеднички интерес се наметнува сфаќањето за создавање транснационални организациски структури со нов центар на одлучување во клучни области што го надминува националното ниво на донесување одлуки. Тоа подразбира постоење владини структури на повисоко обединето ниво со авторитет да одлучуваат во име на тие што ги делегирале. Со тоа се наметнува концептот за федерализација којшто во основа означува трансфер на дел од суверенитетот на државите членки за одлучување на интегрираниот ентитет.

Ваквиот трансфер на моќ го наметнува поимот наднационалност којшто во основа означува интеграција и надминување на националните граници. Со него се објаснува методот за одлучување во меѓународните организации при што организацијата може да донесе одлука како целина и таквите одлуки потоа да бидат обврзувачки за сите членки, вклучувајќи ги и оние што имаат резерва. Притоа владите на државите членки сè уште ја имаат моќта на одлучување, но мора да ја споделат со другите.⁶⁴ Сепак, и покрај пренесување на некои важни функции или надлежности на интегрираниот ентитет се почитува суверенитетот на државите членки со

што задолжително мора да се почитуваат во меѓусебните односи на државите, додека *jus dispositivum* ги покрива нормативните меѓународни правила и стандарди што државите треба, но не мора да ги почитуваат и тие се заменуваат со нормативни правила со ист статус.

⁶³ Меѓу коишто се истакнува Давид Митрани (David Mitranу 1888-1975), британски научник, историчар и политички теоретичар со романско потекло, којшто се смета за основоположник на функционалниот пристап во теоријата на меѓународните односи.

⁶⁴ <http://www.statemaster.com/encyclopedia/supranationalism>

тоа што тие го задржуваат правото да искажат несогласување, односно да се спротивстават на донесената одлука или да отстапат од нејзината примена.

Пренесувањето дел од надлежностите на државите членки за одлучување на меѓународните организации индицира поткопување на суверенитетот на државите, со што се прави чекор во насока на оддалечување од идејата за држава-нација и приближување кон идејата за супранационална организација.⁶⁵ Супранационалноста тежи кон надминување на идеологијата за националност и фокусот од парадигмата за држава-нација го заменува со плуралистичка рамка на функционирање.⁶⁶

Идејата за супранационалност за прв пат се јавува во мај 1950 година со идејата на Роберт Шуман, француски министер за надворешни работи, западноевропските држави да формираат „Висок авторитет“ со овластување за управување со нивните индустрии за јаглен и за железо⁶⁷, што всушност претставува зачеток на супранационалниот карактер на Европската унија (ЕУ). Иако кога се зборува за супранационална меѓународна организација всушност се мисли на ЕУ како единствена организација од таков вид (*sui generis*), мора да се има предвид дека без разлика колку и да е изразен тој супранационален карактер во одредени сегменти од функционирањето на ЕУ или колку и да се изразени елементите на хиерархија во организацијата, таа не претставува федерација на држави⁶⁸ и членките не секогаш покажуваат волја за откажување од својот суверенитет. Тоа особено е изразено во сферата на надворешната и на безбедносната политика.

⁶⁵ Kardas, Saban. *Inserting Flexibility into NATO? Lessons for NATO from the EU*, p.12, <http://www.sam.gov.tr/perceptions/Volume8/September-November2003/SabanKardas23Eyl%C3%BCI%2003.pdf>

⁶⁶ Vhutuza, Ephraim. Ngoshi, Hazel. *Nationalism or Supra-nationalism in the 21st Century?*, *African Integration Review*. Vol.2, No. 1, January 2008.

⁶⁷ Оваа идеја за прв пат се формализира во април 1951 година кога преговорите за Шумановиот план меѓу Франција, Западна Германија, Италија, Холандија, Белгија и Луксембург („шесторката“) доведуваат до потпишување на Договорот од Париз (Archer, Clive. *International Organizations*, p.140)

⁶⁸ Повеќе за ова во Eriksen, Erik Oddvar (ed.). *Making the European Polity: Reflexive Integration in the EU, Chapter I*, London: Routledge, 2005.

1.6. Процесот на одлучување во меѓународните организации

Потребата од воспоставување посебен механизам за одлучување во меѓународните организации била согледана уште на самиот почеток со поставување на основите на модерниот систем на меѓународни конференции. Имено, кога Големите сили на конгресот одржан во Виена во 1815 година се здружиле во алијанса имале намера донесувањето на одлуки да биде резервирано само за нив. Но, подоцна кога на алијансата ѝ се приклучиле и други помали држави се појавила потреба од модифицирање на процедурите за одлучување со што тие изгубиле дел од својата рестриктивност. Во насока на воспоставување посебен инструмент за одлучување, на Хашките мировни конференции што се одржале во 1899 година и во 1907 година бил направен обид да се идентификуваат елементите на конференцискиот систем коишто би имале влијание на развојот на процесот на одлучување на конференциите и во меѓународните организации.⁶⁹

Подоцна, во текот на XX век, во екот на институционализацијата на меѓународните организации биле разработени неколку форми на одлучување. Во Лигата на народите бил прифатен принципот на **едногласно одлучување** за секоја одлука на Советот и на Собранието, освен за одлуките што се однесувале на процедурални прашања.⁷⁰ Принципот на едногласно одлучување се употребува и денес, и тоа главно во меѓународните организации од регионален карактер, како што се: Бенелукс (Benelux), Организацијата за економска соработка и развој (OECD), Организацијата на земјите извознички на нафта (OPEC), Африканската унија (AU) и други.⁷¹ Изградувајќи се врз моделот и искуствата од работата на Лигата на народите, ООН го воведува Советот за безбедност и принципот на едногласно одлучување го заменува со потребата од девет позитивни гласови во Советот од коишто пет мора да припаѓаат на постојаните држави членки.

⁶⁹ Reinalda, Bob. *Decision Making Within International Organizations*, ECPR France, April 2001, p. 2-3.

⁷⁰ Article 5, Covenant of the League of Nations, 28 April 1919.

⁷¹ Wouters, Jan. De Man, Philip. *International Organizations as Law-Makers*, Working Paper No. 21, Louven Centre for Global Governance Studies, March 2009, p. 10.

Друг метод на одлучување што се применува во меѓународните организации е донесувањето одлуки по пат на **гласање** што може да има форма на едноставно мнозинство со еднаква гласачка моќ до квалификувано мнозинство со пондерирано гласање.⁷² До средината на XX век повеќето меѓународни организации во своите основачки договори го прифатиле мнозинското гласање, вклучувајќи ја и ООН⁷³ и повеќето нејзини специјализирани агенции, како што се Организацијата за храна и земјоделство (FAO), Меѓународниот монетарен фонд (IMF), Интернационалната банка за реконструкција и инвестиции (IBRD), Светската организација за туризам и други. Мнозинското гласање денес го применуваат и некои регионални организации како на пример Азиската банка за развој (ADB) и Организацијата на исламската конференција (OIC).

Иако почетоките на **консензуалното одлучување** датираат уште од 1948 година кога ваквиот принцип на одлучување за прв пат бил воведен во Советот за безбедност на ОН, тоа особено станало популарно во 70-тите години на XX век како последица на растечкиот број на независни држави што земале активно учество во меѓународната политика. Големiot број нови учесници во меѓународните организации придонел за надминување на билатерализмот што постоел во 30-тите години во контекст на влијателноста на државите и за воведување на мултилатерализмот поврзан со принципот на „суверена еднаквост на државите“. Главната идеја на овој принцип била да се овозможи еднаква застапеност и гласачка моќ за сите држави учеснички во меѓународните организации преку одлучувањето по пат на консензус⁷⁴, што всушност подразбира донесување одлуки преку преговори, дебати и дискусии за решенија сè додека не се постигне генерален договор.⁷⁵ Денес ваквиот принцип на одлучување е прифатен од страна на НАТО, Организацијата за безбедност и соработка во Европа (OSCE), Асоцијацијата на нациите од

⁷² Сложен систем на гласање според којшто секоја држава-членка располага со одреден број гласови, што главно зависи од нејзината демографска вредност.

⁷³ Членови 18, 67 и 89 од Повелбата на ОН.

⁷⁴ Movsisyan, Suren. *Decision Making by Consensus in International Organizations as a form of negotiation*.

⁷⁵ Wouters, Jan. De Man, Philip. *International Organizations as Law-Makers*, p. 9.

Југоисточна Азија (ASEAN), како и од страна на некои специјализирани агенции на ОН.

ДЕЛ II

2. НАТО КАКО МЕЃУНАРОДНА ОРГАНИЗАЦИЈА

Основан во согласност со член 51 од Повелбата на Обединетите нации⁷⁶ и со потпишување на Северноатлантскиот договор во 1949 година, НАТО⁷⁷ претставува одраз на политичката волја на државите потписнички за чување на нивната слобода и на нивната безбедност преку политичка и воена соработка. Во Договорот, како основачки акт и статут на организацијата, се вградени основните принципи на демократија, на индивидуални слободи и на владеење на правото како основни принципи што државите членки се обврзуваат да ги почитуваат и бранат.⁷⁸ Базирајќи ги своите цели и одговорности врз одредбите на Повелбата на ОН и потврдувајќи го приматот на Советот за безбедност во однос на одржувањето на меѓународниот мир и безбедност, Алијансата го утврдува изворот на својот легитимитет и мандат за дејствување.⁷⁹

Географската одредница што е содржана во насловот на Договорот јасно го определува северноатлантскиот регион како зона на одговорност на Алијансата, којашто попрецизно е утврдена во членот 6 од Договорот⁸⁰. Регионалниот карактер на организацијата дополнително се потврдува и со дефинираното членство што е лоцирано во зоната на одговорност, но и со аспирациите што таа ги покажува при своето функционирање.⁸¹ Дури и во поглед на проширувањето на членството на НАТО акцентот е ставен на

⁷⁶ Во членот се потврдува правото на земјите членки на ОН за индивидуална и колективна самоодбрана во случај на вооружен напад. *Charter of the United Nations*, 1945, достапно на <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter8.shtml>

⁷⁷ НАТО е акроним за North Atlantic Treaty Organization, односно во превод Организација на Северноатлантскиот договор. Во употреба се и називите Северноатлантска алијанса и Северноатлантски пакт.

⁷⁸ Содржано во преамбулата од Договорот. *The North Atlantic Treaty*, Washington D.C., April 4, 1949.

⁷⁹ Во светлината на операциите од поновата историја на Алијансата (интервенциите во Косово и во Либија) постои сериозна дебата за излегување на НАТО од рамките на својот статут што оди во насока на прекршување на меѓународното право.

⁸⁰ Оригиналниот текст на член 6 првично е модифициран во октомври 1951 година по приемот на Грција и на Турција во Алијансата, а потоа и во јануари 1963 година по промената на статусот на одделите на Алжир под јурисдикција на Франција.

⁸¹ Во Договорот земјите членки на НАТО се обврзуваат на преземање дејства за колективна одбрана на своите земји членки во насока на враќање и зачувување на безбедноста во Северноатлантскиот регион, со почитување на приматот на улогата на ОН во однос на меѓународниот мир и безбедност. Article 5, *The North Atlantic Treaty*.

европскиот континент преку дадената можност да биде упатена покана за членство до која било држава во Европа што ќе придонесе за безбедноста во Северноатлантската област.⁸²

Заложбите на земјите членки за посветеност на политичката и на економската соработка,⁸³ на зачувување на мирот, на мирното решавање спорови, како и на унапредувањето на индивидуалните и на колективните капацитети на земјите членки за одбрана од вооружен напад⁸⁴ и на колективната одбрана,⁸⁵ дополнително го карактеризираат НАТО како политичко-воена алијанса со јасен нагласок на воениот елемент. Таквиот карактер се отсликува и во јасно дефинираните безбедносни задачи на Алијансата што се потенцирани во Стратегискиот концепт во којшто се содржани и насоки за политичките и за воените средства што треба да се искористат за нивно постигнување.

Процесот на трансформација на НАТО во периодот по Студената војна со цел негово присособување на новото безбедносно опкружување и справување со новите предизвици и закани, ја конвертира Алијансата во платформа за колективна безбедност што пред себеси поставува важни политички цели⁸⁶ и вклучува бројни програми за соработка со партнерите во насока на зајакнување на безбедноста, пред сè, во трансатлантската зона, а потоа и надвор од Европа. Наоѓајќи се во центарот на широка безбедносна мрежа којашто досега и надвор од границите на територијата на нејзините земји членки, Алијансата развива опсежни програми за интероперативност и за специфична соработка со држави од посебен безбедносен интерес со што поприма карактер на глобална организација. Основата за проширениот опсег на дејствување на Алијансата ја дава Стратегискиот концепт од 2010 година во којшто стои дека „најдобар начин за заштита на евроатлантската заедница е да се создаде широка мрежа со

⁸² Article 10, Ibid.

⁸³ Article 2, Ibid.

⁸⁴ Article 3, Ibid.

⁸⁵ Article 5, Ibid.

⁸⁶ На почетокот на трансформација, напорите на Алијансата првенствено се насочуваат кон реализација на идејата „Европа цела, слободна и во мир“, а потоа следат програми за зајакнато партнерство и соработка со земјите надвор од зоната на дејствување.

земјите и со организациите бидејќи тие партнерства даваат конкретен и вреден придонес кон успешноста на основните задачи на НАТО“.⁸⁷

Гледано од аспект на институционалната форма, воспоставената организациска структура им овозможува на земјите членки да ја креираат политиката на Алијансата за остварување на поставените задачи. Политиката на НАТО, во согласност со изразените заложби на земјите членки во Северноатлантскиот договор и со дефинираните задачи во Стратегискиот концепт, опфаќа политички консултации, економска соработка и одбранбена политика и планирање. Притоа акцентот е ставен на процесот на консултации и преговарање меѓу земјите членки на којшто се заснова и процесот на одлучување во Алијансата со консензус. Тоа подразбира донесување одлуки што се постигнати со општа согласност и со поддршка на сите земји членки. Или, со други зборови, НАТО нема авторитет за донесување самостојни политички одлуки независно од земјите членки, односно нема наднационален карактер.

Токму преку механизмот за одлучување во меѓународните организации може да се согледа дистрибуцијата на моќта и влијанието на земјите членки во неа. За разлика од ОН или други меѓународни организации со акцент на економскиот развој на земјите членки⁸⁸ во коишто „тежината“ на гласот на некоја земја членка зависи од економската моќ на земјата и од нејзиниот придонес во организацијата, институционалните аранжмани на НАТО не одразуваат различна дистрибуција на моќ. Во нив нема наклоност кон ниедна земја членка (вклучувајќи ги и САД),⁸⁹ со што го отсликуваат почитувањето на принципот на демократија и еднаквото право на глас.

Гледано од аспект на улогата на меѓународните организации во системот на меѓународни односи, може да се контактира дека НАТО има повеќе улоги. Имено, декларираната цел на Алијансата за унапредување

⁸⁷ Подетално во Hecht, Tobias. *From Consolidation to Globalization: The Changing Nature of NATO Partnerships*, AICGS American Institute for Contemporary German Studies, October 22, 2012. Достапно на <http://www.aicgs.org/publication/from-consolidation-to-globalization-the-changing-nature-of-nato-partnerships/>

⁸⁸ Како на пример, Меѓународниот монетарен фонд (IMF), Меѓународната банка за развој и реконструкција (IBRD), Меѓународната асоцијација за развој (IDA) и Меѓународната корпорација за финансии (IFC).

⁸⁹ Archer, Clive. *International Organizations*, p. 59.

на индивидуалните и на колективните капацитети на земјите членки за одбрана од вооружен напад и за нивна колективна одбрана и безбедност ја одразува улогата на НАТО како инструмент за надворешна политика во рацете на земјите членки. Од друга страна, акцентирајќи ја важноста на процесот на консултации и преговарање меѓу земјите членки, Алијансата ја потврдува и својата улога на арена или форум каде што се одвива самиот процес.

Тргувајќи од фактот што меѓународните организации, вклучувајќи го и НАТО, имаат атрибут на значајни актери во меѓународниот систем на односи, може да се констатира дека севкупната улога на Алијансата на меѓународната сцена го опфаќа и тој елемент. Доколку се прифати конструктивистичкото сфаќање за меѓународните организации како автономни актери со авторитет и со моќ за влијание, може да се заклучи дека НАТО остварува елементи на улогата на актер преку својот капацитет за донесување кодифицирани правила и норми што влијаат на однесувањето на другите актери на меѓународната сцена. Но, од друга страна, доколку акцентот се стави на самостојното дејствување на меѓународната сцена,⁹⁰ односно на преземањето акции без да потпадне под позначајно надворешно влијание, тогаш улогата на НАТО како самостоен актер во меѓународните односи е дискутабилна низ призмата на релациите со Советот за безбедност ОН во доменот на чувањето на меѓународниот мир и безбедност.

Преку улогите на НАТО може да се согледаат и некои од функциите што го карактеризираат како меѓународна организација. Така, самиот чин на здружување на земјите членки со цел исполнување заеднички интереси и потреби ја отсликува функцијата на Алијансата како „гласноговорник“ што ги обединува ставовите на сите членки и ги застапува на меѓународната сцена пред другите актери. Таквото здружено функционирање на членките во Алијансата подразбира донесување соодветни норми, правила и инструменти во рамките на организацијата, коишто, од друга страна, влијаат и на севкупниот меѓународен политички нормативен систем и со тоа придонесуваат за моделирање на односите меѓу државите како на

⁹⁰ Во светлината на воените интервенции од поновата историја на НАТО.

билатерално, така и на регионално и на пошироко ниво. Воедно, тоа придонесува и за формулирање општо прифатени стандарди, вредности и норми на однесување во процесот на „колективна легитимизација“ за одобрување или за неодобрување специфични активности преземени од страна на одредени држави.⁹¹

2.1. Кратка генеа на НАТО

Зародишот на НАТО како институционализирана форма на соработка меѓу земјите од двете страни на Атлантикот треба да се бара во зачетоците на трансатлантското партнерство коишто датираат уште од периодот на Првата светска војна и влегувањето на САД во големата светска политика, дотогаш загарантирана само за европските држави. По војната, САД се наметнуваат како еден од главните актери во меѓународните политички односи што се рефлектира и со нивното изразено влијание на Версајската конференција во 1918 година преку предлагање на новиот концепт на повоените односи и програмата за соработка во насока на разбивање на меѓунационалните царства (Австро-Унгарија и Отоманската Империја) и создавање универзална организација за обезбедување на светскиот мир (Лига на народите).⁹²

Зајакнатата позиција на САД на меѓународната сцена особено доаѓа до израз по завршување на Втората светска војна којашто ја означува радикалната пресвртница во системот на меѓународните односи. Тогаш САД излегуваат како економски најмоќна сила, а истрошените и разурнати европски држави стануваат најголем пазар за извоз на американскиот капитал, при што европските сојузници на САД остануваат далеку зад нив. Тоа уште повеќе и од причина што по војната САД се профилираат и како голема воена и нуклеарна сила. Поради големите загуби од војната, вклучувајќи ги и колонијалните поседи на другите континенти, Велика Британија и Франција го прифаќаат лидерството во меѓународните односи на САД и покрај тоа што имаат поинакви погледи на светот од нив. Од

⁹¹ Пример за тоа е осудата на НАТО против активностите на Советскиот Сојуз во Унгарија, во Чешкословачка, во Полска и во Авганистан, а подоцна и против акциите на Југославија на Балканот. Archer, Clive. *International Organizations*, p. 97.

⁹² Повеќе детали во Киркова, Рина. *Иднината на НАТО. Редифинирање на трансатлантското сојузништво*. Аутопринт Т.А. – Скопје, 2010 година, стр. 48.

друга страна, и покрај очигледната ослабена моќ на Советскиот Сојуз од секаков аспект (човечки потенцијал, економски и воен), САД не успеваат да му се наметнат како лидер и освен потпишаниот договор на Јалта од февруари 1945 година, имаат различни идеолошки концепции што придонесуваат за заладување на односите меѓу сојузниците. Токму ваквите односи и разлики меѓу двата идеолошки соперника, САД и Советскиот Сојуз, ќе ја одредат насоката и карактерот на вкупните меѓународни односи во периодот што доаѓа.⁹³

Од институционален аспект, зачетоците на НАТО датираат уште од 1941 година кога на Атлантската конференција (наречена *Riviera*) претседателот на САД Френклин Рузвелт и британскиот премиер Винстон Черчил ја издале заедничката декларација позната како *Атлантска повелба* во којашто ја истакнале нивната замисла за повоената соработка и за воспоставување кодекс на однесување заснован на почитување на суверенитетот и на правото за самоопределување на државите.⁹⁴ По завршување на војната, во периодот на 1945 до 1949 година, обидите за постигнување договор меѓу западноевропските држави и САД од едната страна и Советскиот Сојуз од другата страна за развој на меѓусебната соработка не вродиле со плод. Во тој период особено до израз доаѓа експанзијата на Советскиот Сојуз преку анектирање на териториите на одредени држави од Балтичкиот регион, од Источна Европа и од Азискиот континент, како и неговото зголемено влијание врз комунистичките режими во државите во Европа.

Барајќи решение за намалување на притисокот на Советскиот Сојуз врз европските држави, а пред сè како одговор на барањето за западноевропските држави за политичка и за економско-воена помош, како и на состојбата со комунистичкото движење во Грција и притисокот на Советскиот Сојуз врз Турција, во март 1947 година претседателот на САД, Хари Труман ја иницира таканаречената *Труманова доктрина* во којашто се изразува политиката на САД за поддршка на слободните народи што даваат отпор на обидите за потчинување од страна на вооружените групи

⁹³ Ibid.

⁹⁴ *NATO Handbook*, Office for Information and Press, NATO, 2001, p. 16.

или на надворешните притисоци⁹⁵. Со ваквата политика и нудејќи економска и техничка помош со донесување на таканаречниот *Маршалов план* во јули 1947 година за ревитализација на економијата во поствоена Европа, САД се обидуваат да го наметнат своето влијание во Европа и да го сузбијат влијанието на комунизмот поддржан од Советскиот Сојуз.

Како резултат на состојбите во односите меѓу западноевропските држави и Советскиот Сојуз, во март 1948 година Белгија, Франција, Луксембург, Холандија и Велика Британија го потпишуваат Бриселскиот договор којшто треба да претставува бедем за одбрана од комунистичката закана што доаѓа од Исток и да овозможи поголема колективна одбрана. Во овој договор се воспоставени основите за безбедносна соработка меѓу државите потписнички којашто првенствено е наменета за нивна одбрана од повторното заживување на Германија, со што се поставени основите на Западноевропската унија како безбедносна организација за заедничка одбрана на нејзините членки.

2.1.1. НАТО во периодот на блоковската поделеност на Европа

Соочувајќи се со фактот за блоковската поделба на Европа, на западен и на комунистички блок предводен од Советскиот Сојуз, како и со потребата за воспоставување противтежа на силните вооружени сили на Советски Сојуз, во САД е донесена *Вандерберговата резолуција* во којашто е нагласено американското учество во безбедносните институции на Западноевропската унија, првенствено насочено кон давањето помош во самоодбрана на државите што ќе бидат нападнати. Бидејќи потписничките на Бриселскиот договор не биле задоволни од тој степен на инволвираност на САД во концептот за одбрана на Западна Европа, започнуваат преговори со САД што резултираат со потпишување на Северноатлантскиот договор на 4 април 1949 година во Вашингтон⁹⁶. Со тоа е формирана првата регионална воено-политичка организација на

⁹⁵ Трумановата доктрина претставувала основа за политиката на САД за Студената војна, но и метафора за итна помош за државите што сакале да се одбранат од влијанието на комунизмот. Доктрината опстанала затоа што претставувала одговор на несигурноста во модерниот живот што се појавила со трендот на глобализацијата.

⁹⁶ Северноатлантскиот договор го потпишуваат: Белгија, Британија, Данска, Исланд, Италија, Канада, Луксембург, Норвешка, Португалија, и САД, Холандија и Франција.

земјите од Западна Европа и од Северна Америка што придонесува за зајакнување на трансатлантските односи и воопшто на сојузништвото меѓу САД и Западна Европа. Притоа, експанзионистичката политика на Советскиот Сојуз претставува обединувачки фактор за сојузниците.

Потпишаниот Северноатлантски договор создал сојузници, но не и воена структура на Алијансата. Како резултат на зголемената загриженост на САД и на западноевропските сојузнички заради заканата од Советскиот Сојуз за употреба на атомска бомба консолидирана е воената команда со седиште во близината на Версај, а набрзо потоа во Париз е формиран и постојаниот цивилен секретаријат. Со воспоставениот т.н. безбедносен чадор, се создаваат услови за прием на нови членки во Алијансата. Така, во 1952 година Грција и Турција се приклучуваат на Алијансата, а во 1955 година примерот за тоа го следи и Западна Германија.

Во одговор на овие случувања Советскиот Сојуз и земјите од Источниот блок во 1955 година го формираат Варшавскиот пакт, којшто всушност е изграден врз основите на Советот за заемна економска помош, формиран во 1949 година. Изградбата на Берлинскиот ѕид во 1961 година симболично го означува карактерот на постојната блоковска подвоеност во меѓународните односи. Во тој период НАТО ја усвојува стратегиската доктрина за „Голема одмазда“ според којашто во случај на напад од страна на Советскиот Сојуз НАТО би одговорил со примена на нуклеарно оружје. Намерата на доктрината била застрашување со цел да се избегне ризикот од преземање какви било дејства коишто, без разлика на размерот, би довеле до нуклеарна војна.

По неколкуте кризни ситуации меѓу двата блока⁹⁷, во раните 60-ти години на XX век настапува таканаречениот период на детант, односно релаксација на тензиите меѓу Западниот и Источниот блок преку колебливо прифаќање на состојбата на *status quo*.⁹⁸ Во тој период фокусот е ставен на невоената соработка и на засилени политички консултации меѓу

⁹⁷ Корејската војна (1950-53), Суецката криза есента 1956 година, лансирањето на сателитот Спутник од страна на Советскиот Сојуз истата година, Корејската војна (1959-1975), Кубанската криза со нуклеарни проектили (позната како Октомвриска криза, Карипска криза или Кубанска ракетна криза) во октомври 1962 година.

⁹⁸ Повеќе детали во *A short history of NATO*, достапно на <http://www.nato.int/history/nato-history.html>.

државите членки за прашања од заемен интерес. Едно од нив е и преместувањето на врховната воена команда во Белгија што се јавува како резултат на повлекувањето на Франција од интегрираната воена командна структура на Алијансата⁹⁹. Ова е значаен момент во историјата на НАТО бидејќи тогаш се докажува флексибилноста на Алијансата и толеранцијата кон различното мислење на членките.

Со советската инвазија на Авганистан во 1979 година завршува периодот на детант и односите на заемно нуклеарно застрашување траат до 1987 година кога САД и Советскиот Сојуз го потпишуваат договорот за разоружување на ракетите со среден дострел со којшто всушност се означува почетокот на крајот на Студената војна. Во меѓувреме, во 1982 година на Алијансата се приклучува и Шпанија, а во 1990 година членка на НАТО станува и новата обединета Германија.

Паѓањето на Берлинскиот ѕид во ноември 1989 година ја означува новата ера во меѓународните односи и значајните промени во однос на блоковската подвоеност коишто, покрај придобивките од пазарната економија и развојот на демократијата и мирот, доведуваат до појава и на голема несигурност во однос на намерите на обединета Германија и можниот пораст на национализмот во Европа. За НАТО овој момент има егзистенционално значење заради појавата на дебатата за *raison d'etre* на Северноатлантската организација, односно за прашањето дали сè уште постои потребата за нејзино постоење.

2.1.2. Крајот на Студената војна и трансформацијата на НАТО

Формирањето на нови држави во Европа по распаѓањето на поранешните социјалистички држави и појавата на безбедносни ризици од невоен карактер, вклучувајќи ги и терористичките акции, меѓународниот криминал, религиозниот фундаментализам, етничките проблеми, распаднатите економии и пролиферацијата на оружје, го карактеризираат изменетото безбедносно опкружување кон коешто Алијансата е принудена

⁹⁹ Иако ја напушта воената командна структура, Франција останува во рамките на Алијансата и ја искажува својата поддршка во случај на непријателски дејства.

да се приспособи по завршувањето на Студената војна со цел да ја оправда причината за своето понатамошно постоење.

Соочени со новите безбедносни ризици, на четириесетгодишнината од постоењето на Алијансата, шефовите на државите членки на НАТО донесуваат одлука да започнат преговори со европските држави, поранешни членки на Варшавскиот договор, за намалување на конвенционалните сили во Европа со цел намалување на блоковската подвоеност и создавање рамка на понатамошна соработка.¹⁰⁰ Во 1990 година ја донесуваат Лондонската декларација во којашто ги формулираат насоките за соработка со поранешните држави членки на Варшавскиот договор. Декларацијата претставува претходница на Стратегискиот концепт донесен во 1991 година на Самитот во Рим со којшто започнува процесот на внатрешна трансформација на Алијансата. Задржувајќи ја колективната одбрана како основна задача на НАТО, процесот вклучува приспособување на неговата целокупна стратегија кон новите безбедносни предизвици со редукција на големината на Здружените сили на НАТО, со промени во нивната структура и со зголемена соработка со другите меѓународни организации.

Сериозните предизвици со коишто Алијансата се соочува во годините на преминот од XIX во XX век ја наметнуваат потребата за усогласување на заедничките интереси на земјите членки, но и за креирање нови механизми и програми со цел да се задоволи таа потреба и да се одговори на новите предизвици. Притоа, во прв план избиваат капацитетите на НАТО за менаџирање кризи и за превенција на конфликти. Заливската криза и ирачката инвазија врз Кувајт во 1990 година, вооружените конфликти во поранешна Југославија и особено во Босна и Херцеговина, како и интервенцијата во Косово предизвикаа многу дебати

¹⁰⁰ Во 1990 година е потпишана Париската повелба заедно со Заедничката декларација за воздржување од закани и од употреба на сила против територијалниот интегритет и политичката независност на државите со што и официјално е означен периодот на пријателство и на соработка меѓу земјите членки на НАТО и поранешните земји членки на Варшавскиот договор. Подетално во Георгиева, Лидија. *Менаџирање со ризици*, Филозофски факултет, Скопје 2006, стр. 131.

околу оправданоста на начините на коишто меѓународната заедница и особено НАТО се ангажираат за справување со безбедносните ризици.¹⁰¹

Искуствата од менаџирањето на кризите во овој период наоѓаат одраз во новиот Стратегиски концепт на НАТО, усвоен на Вашингтонскиот самит во април 1999 година, со акцент на неколку клучни елементи: колективната одбрана, воените способности на Алијансата, новите мисии, новите членки, зајакнатото партнерство и развојот на европските капацитети. Фокусирајќи се на клучните елементи, концептот ја утврдува насоката во којашто Алијансата ќе се развива во следните години. Постулатите усвоени во Стратегискиот концепт беа ставени на проба во 2001 година по терористичките напади од 11 септември кога НАТО за прв пат во историјата се повика на член 5 од Северноатлантскиот договор¹⁰² и започна воена интервенција врз Авганистан, а потоа и врз Ирак.

Во периодот меѓу донесувањето на Стратегиските концепти од 1991 година и од 1999 година, како и во годините по нив, процесот на трансформација на НАТО се одвива континуирано. Притоа, со цел ефикасно справување со новите безбедносни закани, на Самитот во Брисел во 1994 година се донесени одлуки за формирање на Европскиот безбедносен и одбранбен идентитет (ESDI)¹⁰³ и за развивање на концептот за Комбинирани здружени сили за посебна намена (CJTF)¹⁰⁴. Во контекст на формирањето сили за одговор на безбедносните закани, подоцна, на

¹⁰¹ Ibid, p. 135.

¹⁰² Според член 5 од Северноатлантскиот договор, нападот на една земја членка на Алијансата се смета за напад на целата Алијанса и сите земји членки се согласни да соработуваат и да помогнат во нејзината одбрана. (Article 5, *The North Atlantic Treaty*).

¹⁰³ Комитетот за одбрана и безбедност на НАТО на својата годишна седница во ноември 1999 година во Амстердам ја донесе Резолуцијата 288 со којашто го презентира концептот за ESDI, насочен кон зајакнување на европскиот столб на НАТО и кон зацврстување на трансатлантската врска. Резолуцијата е достапна на <http://www.nato-pa.int/archivedpub/resolutions/99-amsterdam-288.asp>.

¹⁰⁴ Концептот CJTF се однесува на мултинационални повеќефункционални распоредливи сили создадени за посебна цел и заради исполнување специфична мисија. Силите можат да одговорат на голем спектар на потенцијални ризици, вклучувајќи хуманитарни и мировни операции, а не се исклучени и операции во согласност со член 5 од Северноатлантскиот договор. Подетално во Cragg, Antony, *The Combined Joint Force Concept: A key component of the Alliance's adaption*, Webedition, No. 4 – July 1996, Vol. 44 – pp.7-10 (<http://www.nato.int/docu/review/1996/9604-2.htm>).

Самитот во Прага во 2002 година е донесена одлука за создавање сили на НАТО за брза реакција (NATO Response Force)¹⁰⁵.

За поблиска соработка со партнерите Алијансата ги разви Програмата Партнерство за мир¹⁰⁶, Евроатлантскиот партнерски совет, НАТО-Рускиот совет, НАТО-Украинската комисија, Медитеранскиот дијалог¹⁰⁷, Индивидуалниот партнерски акционен план, Акциониот план за борба против тероризмот¹⁰⁸ и Истанбулската иницијатива за соработка¹⁰⁹.

2.2. Клучни тела на НАТО за креирање политика и за одлучување

Иако земјите членки на НАТО како суверени држави со разлики во својот историски развој, различна големина, култура и традиција ја задржуваат својата независност во сите сфери на општественото живеење и дејствување, тие во рамките на Алијансата дејствуваат заедно и имаат подеднакво право на глас. Концептот на нивното дејствување во форма на политики и доктрини преку заедничко одлучување и консултации се формира во клучните тела на НАТО за креирање политики и за одлучување: Северноатлантскиот совет, Комитетот за одбранбено планирање и Групата за нуклеарно планирање.

Северноатлантскиот совет (The North Atlantic Council) е единственото тело на НАТО чијшто надлежност и моќ за одлучување потекнуваат директно од Северноатлантскиот договор.¹¹⁰ Тој претставува политички форум што ги обединува сите земји членки на високо ниво со цел да одлучуваат за политики или за оперативни прашања за коишто е потребна колективна одлука. Генерално, Советот претставува форум за

¹⁰⁵ Силите на НАТО за брза реакција се брзо распоредливи флексибилни сили со висока технологија, компатибилни со силите на ЕУ, при што меѓусебно се дополнуваат и се зајакнуваат, истовремено задржувајќи ја автономијата на двете организации.

¹⁰⁶ Програмата за практична соработка со земјите членки на КЕБС/ОБСЕ, со цел зајакнување на капацитетите за учество во мировни операции и справување со кризи е донесена на Самитот во Брисел во јануари 1994 година.

¹⁰⁷ Механизмите за поблиска соработка со земјите членки на ОБСЕ, со Русија, со Украина и со медитеранските земји се воспоставени на Мадридскиот самит во јуни 1997 година.

¹⁰⁸ Акционите планови како нови механизми за соработка со партнерите се донесени на Самитот во Прага во ноември 2002 година.

¹⁰⁹ Иницијативата за долгорочна соработка со земјите од поширокиот регион на Средниот Исток е донесена на Самитот во Истанбул во јуни 2004 година.

¹¹⁰ Article 9, *The North Atlantic Treaty*.

широки консултации меѓу земјите членки за сите прашања што се однесуваат на нивниот мир и на нивната безбедност. Со својот голем политички авторитет, Советот ги презентира колективните политики и донесените одлуки пред државите што не се членки на Алијансата преку декларации и соопштенија.

Комитетот за одбранбено планирање (The Defence Planning Committee) претставува важен дел од воената структура на НАТО. Работи на повеќето прашања сврзани со одбраната и на предметите што се однесуваат на колективното одбранбено планирање. Со исклучок на Франција¹¹¹, сите земји членки на Алијансата имаат свои претставници во Комитетот. Тој обезбедува насоки за воените власти на НАТО и го надгледува процесот на планирање на силите преку којшто се утврдуваат воените потреби на НАТО, се поставуваат планирачките цели на поединечните земји членки што даваат придонес во контингентот на сили и се оценува степенот до којшто земјите членки ги исполнуваат поставените цели и ставаат на располагање друг вид на сили и услуги на Алијансата.

Комитетот за планирање на одбраната има исти овластувања како и Северноатлантскиот совет кога станува збор за прашања што се во негова надлежност.¹¹² Работата на Комитетот е поддржана од неколку подредени поткомитети со специфични одговорности и особено од Комитетот за ревизија на одбраната којшто врши ревизија на процесот на планирање на силите и работи на прашања поврзани со интегрираната воена структура на НАТО.

Министрите за одбрана на земјите членки коишто учествуваат во работата на Комитетот за планирање на одбраната редовно се среќаваат и во **Групата за нуклеарно планирање** (The Nuclear Planning Group) каде што дискутираат за прашања поврзани со нуклеарните сили. Темите за дискусија опфаќаат широк спектар на прашања од доменот на нуклеарната

¹¹¹ Во 1966 година Франција се повлекува од интегрираната воена структура на НАТО, но останува дел од Северноатлантскиот совет. Без да се врати во Комитетот, Франција неколку пати учествува во неговата работа, каков што е случајот во март 1991 година кога учествува во истражувањето за процена на заканата од Истокот по распаѓањето на Варшавскиот пакт. (<http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article1054>)

¹¹² Кљусев, Никола. Гоцевски, Трајан. Славески, Стојан. Бакрески, Оливер. *Интересите на Република Македонија за членство во НАТО*, Македонска ризница - Куманово, 2007, стр. 37.

политика на НАТО вклучувајќи ја и безбедноста на нуклеарните сили, нивниот опстанок, комуникациско-информациските системи, распоредувањето на силите и други генерални прашања што се однесуваат на контролата на нуклеарното оружје и на неговата пролиферација.¹¹³

Групата за планирање на високо ниво (The NPG High Level Group) е вишо советодавно тело на Групата за нуклеарно планирање со одговорности во доменот на надзорот на сигурноста на нуклеарните сили, на нивната безбедност и на нивниот опстанок. Предводена од САД, Групата е составена од претставници на земјите членки коишто имаат овластување за донесување одлуки и од национални експерти, како и од претставници на меѓународните штабови на НАТО и на стратегиските команданти.

2.3. Структурата на НАТО

И покрај процесот на внатрешна трансформација во годините по Студената војна, концептот за организациската структура на НАТО ја задржува формата што датира уште од формирањето на НАТО, заснована на две компоненти: цивилна и воена. Целосната структура се комплетира и со бројните специјализирани организации и агенции на НАТО, основани со цел да ги исполнат колективните потреби на државите членки или на дел од нив сврзани со набавките, со логистиката, како и со услугите, со поддршката и со соработката на кое било поле од меѓусебен интерес.¹¹⁴

2.3.1. Цивилна компонента

Цивилната компонента на НАТО ја сочинуваат **националните делегации, Генералниот секретар и Меѓународниот штаб.**

Националните делегации на државите членки на НАТО се сместени во Седиштето на НАТО во Брисел. Секоја национална делегација има статус на амбасада, а шефот на делегацијата има функција на амбасадор и улога на постојан претставник во НАТО којшто ги спроведува

¹¹³ Повеќе детали во *NATO Handbook*, стр. 36.

¹¹⁴ Повеќе информации достапни на <http://www.nato.int/cps/en/natolive/structure.htm>

инструкциите добиени од својата матична земја и повратно ја известува за реализираната работа. Персоналот на националната делегација е составен од службеници од министерствата за надворешни работи и од други министерства коишто се релевантни за соработката со НАТО, а неговата бројност варира во зависност од одлуката на владата на државата членка.

Главна одговорност и задача на националната делегација е да ја претставува својата земја во НАТО, како и да дава придонес во процесот на консултации меѓу државите членки. Тоа подразбира учество во комитетите и во работните тела на НАТО на сите нивоа. Притоа, амбасадорот ја претставува својата земја во Северноатлантскиот совет како највисок форум за донесување политички одлуки, а неговата работа во другите работни тела на НАТО ја поддржуваат неговите советници и соработници од делегацијата или други експерти од матичната земја.

Генералниот секретар на НАТО е висок меѓународен државник што го номинираат владите на државите членки. Тој го насочува процесот за консултации и одлучување во Алијансата и води сметка да се имплементираат донесените одлуки. Една од неговите основни улоги е претседавањето со Северноатлантскиот совет и со другите клучни тела во коишто се донесуваат главните политички одлуки. Има право да предлага теми за дискусија и во случај на несогласување меѓу земјите членки, може да ја искористи својата функција за да посредува во преговорите и да го насочи консензуалното одлучување во рамките на Алијансата. Меѓутоа, Генералниот секретар на НАТО нема моќ самиот да донесува политички одлуки, туку може да дејствува во името на НАТО и до тој степен до којшто ќе се согласат владите на државите членки¹¹⁵. Со својот авторитет тој може да изврши значително влијание врз државите членки во процесот на одлучување, главно во форма на охрабрување или на мотивирање за преземање иницијатива и за помирување со своите позиции во интерес на Алијансата како целина.

¹¹⁵ Кљусев, Никола. Гоцевски, Трајан. Славески, Стојан. Бакрески, Оливер. *Интересите на Република Македонија за членство во НАТО*, стр. 39.

Генералниот секретар има улога и на главен гласноговорник на Алијансата и ја претставува во јавноста во име на владите на државите членки при што ги презентира нивните заеднички ставови во однос на одредени политички одлуки. Како највисок извршен функционер тој воедно го предводи и ја надгледува работата на Меѓународниот штаб.

Меѓународниот штаб е советодавно и административно тело што ја поддржува работата на националните делегации на државите членки на различни нивоа во комитетите на Алијансата. Тој ја следи работата на комитетите и го поддржува процесот на градење консензус и на одлучување. Меѓународниот штаб за прв пат е формиран во 1951 година за поддршка на работата на Северноатлантскиот совет и оттогаш неколку пати е реорганизиран со цел да се овозможи соодветна прераспределба на задачите во рамките на секторите, да се зајакне управувањето со меѓународниот персонал и да се подобри координацијата на клучните прашања и програми, а со тоа и да се одговори на новите предизвици со коишто се соочува Алијансата. Во рамките на Меѓународниот штаб функционираат и независни канцеларии коишто имаат одговорност и задачи во специфични области од интерес за функционирањето на Алијансата.¹¹⁶

2.3.2. Воена компонента

Воената компонента на НАТО ја сочинуваат воените актери и структури коишто се вклучени во спроведувањето на политичките одлуки на Алијансата што имаат воени импликации. Клучни елементи на воената структура на НАТО се **Воениот комитет**, **Меѓународниот воен штаб** и **воената командна структура** составена од Сојузничката команда за операции, предводена од Врховниот командант на сојузничките сили во Европа (SACEUR) и Сојузничката команда за трансформации, предводена од Врховниот командант на сојузничките сили за трансформација (SACT).

¹¹⁶ Такви канцеларии се Канцеларијата за безбедност на НАТО, Канцеларијата за ресурси на НАТО, Единицата за разузнавање, Канцеларијата на правниот советник, Канцеларијата на финансискиот контролор и независниот Меѓународен одбор на аудитори. Повеќе детали се достапни на www.nato.int/cps/en/natolive/topics_58110.htm.

Воениот комитет е високо воено тело на НАТО поставено под потполна политичка надлежност на Северноатлантскиот совет, а по потреба и под надлежност на Комитетот за одбранбено планирање и на Групата за нуклеарно планирање. Тој претставува едно од најстарите постојани тела на Алијансата што е основано набрзо по нејзиното формирање. Кога заседава на највисоко ниво Комитетот ги обединува началниците на генералштабовите на државите членки на НАТО, додека на секојдневна основа државите членки ги претставуваат високи воени офицери коишто имаат улога на воени претставници (MILREP) во Комитетот.

Главната улога на Воениот комитет е да дава насоки и совети на стратегиските команданти на Алијансата за воената политика и за стратегијата на Северноатлантскиот совет засновани на консензус. Притоа, Комитетот има одговорност да дава соодветни препораки на политичките тела на НАТО за преземање мерки што се неопходни за заедничката одбрана на територијата на земјите членки и за спроведување на одлуките што се однесуваат на операциите и на мисиите на НАТО. Како резултат на тоа, Северноатлантскиот совет своите одлуки за воени операции и мисии ги заснова врз претходна консултација и на добиени препораки од Воениот комитет. Со тоа тој претставува клучна врска меѓу процесот на политичко одлучување и воената командна структура на НАТО и воедно претставува интегрален дел од процесот на одлучување на Алијансата.

Воениот комитет има клучна улога во развојот на воената политика и доктрина на НАТО во рамките на дискусиите во Советот, во Групата за нуклеарно планирање и во другите високи тела на НАТО. Притоа е одговорен за трансформација на политичките одлуки и насоки во воени директиви за стратегиските команданти. Во ситуација на криза, на тензии или во војна, поврзана со воените операции и мисии на Алијансата, Комитетот го советува Советот за воените состојби и за можните безбедносни импликации и притоа дава препораки за употребата на воените сили и за спроведување на воените планови за распоредување на силите, како и за соодветните правила за нивно ангажирање.

Меѓународниот воен штаб е извршно тело на Воениот комитет чијшто персонал првенствено е составен од воени офицери делегирани од државите членки, коишто работат на остварување на заедничките интереси на Алијансата, и од цивили коишто покриваат административни работни места. За потребите на Воениот комитет, Меѓународниот воен штаб подготвува разновидни работни документи, вклучувајќи планови, анализи, процени и студии, и презема активности за спроведување на неговите политики и одлуки. Одржува блиски врски со цивилниот Меѓународен штаб на НАТО и претставува суштествена врска меѓу политичките тела на Алијансата и штабовите на нејзините стратегиски команданти. Покрај тоа, Меѓународниот воен штаб активно е вклучен и во процесот на соработката со земјите партнери на Алијансата¹¹⁷ и притоа има големо значење за промоцијата и за развојот на мултинационалната обука и на вежбите за земјите членки на НАТО и на Партнерството за мир. Во време на кризни состојби, на тензии или при изведување на вежбите на НАТО, Меѓународниот воен штаб го организира управувањето со состојбите, засновано на функционални воени ќелии.¹¹⁸

Уште една негова важна функција е и секојдневното обезбедување стратегиска разузнавачка поддршка за Генералниот секретар, за Северноатлантскиот совет, за Воениот комитет, за Комитетот за планирање на одбраната и за другите тела на НАТО, преку изработка на разузнавачки анализи и предупредувања, преку обединување на разузнавачките информации добиени од земјите членки на Алијансата, како и преку соработка со другите тела на НАТО.

Воената командна структура е механизам што на воените власти на НАТО им овозможува да вршат команда и контрола врз силите што се ставени на располагање за заедничките операции и мисии. Станува збор за воспоставена хиерархиска структура составена од стратегиски и од подредени команди којашто низ историјата на постоењето на Алијансата го следи трендот на приспособување кон новото безбедносно опкружување.

¹¹⁷ Во рамките на Евроатлантскиот партнерски совет (ЕАПС), Партнерството за мир, Советот на НАТО и Русија, Комисијата на НАТО и Украина, како и во рамките на Медитеранскиот дијалог. Повеќе детали во *NATO Handbook*, стр. 101.

¹¹⁸ *Ibid*, p. 101.

Како резултат на тоа, акцентот на реформите на воените сили на НАТО е ставен на помалкубројни и помобилни флексибилни сили коишто можат да бидат распоредени за пократок временски период и да одговорат на поголем спектар на воени задачи. Промените во структурата на силите доведоа и до промена на командната структура со намалување на бројот на командите и со рационализација на системот за командување и контрола.

Отсликувајќи ги моменталните стратегиски услови во коишто функционира Алијансата, вклучувајќи го зголемениот број на полноправни членки, партнерството со Европската унија, соработката со земјите партнери и со земјите што не се членки на Алијансата или на нејзините програми за соработка, денешната командна воена структура е дизајнирана на начин што овозможува справување со новите безбедносни предизвици. Таа е составена од две стратегиски команди од коишто едната е фокусирана на операциите на НАТО, а другата на процесот на трансформација на воените капацитети на НАТО, и од низа подредени воени штабови лоцирани во земјите членки на Алијансата.

Стратегиските команданти на НАТО ги спроведуваат улогите и задачите што им се дадени од Северноатлантскиот совет, а под одредени услови, и од Комитетот за планирање на одбраната со којшто управува Воениот комитет. Нивните обврски и задачи произлегуваат од Стратегискиот концепт на Алијансата и од други релевантни документи на Воениот комитет на НАТО пред којшто директно одговараат за својата работа.¹¹⁹

2.3.3. Специјализирани организации и агенции

Специјализираните организации и агенции се суштествен дел од организациската структура на НАТО и претставуваат клучен механизам за задоволување на колективните потреби на државите членки од аспект на логистиката и на набавката на стоки и на услуги. Тоа се извршни тела на соодветните институции на НАТО за логистика и за набавки што

¹¹⁹ Ibid, p. 37.

функционираат со мандат одобрен од Северноатлантскиот совет во одделни повелби.

Специјализираните организации и агенции имаат одговорности и задачи во доменот на повеќе технички полиња и на специјалности што се дополнуваат и претставуваат составен дел од агендата на НАТО. Даваат совети, спроведуваат истражувања, ја поддржуваат имплементацијата на одлуките на Алијансата, обезбедуваат услуги за комуникациско-информациските системи и управуваат со програми за истражување и соработка. Една од нивните главни задачи е и да овозможат оптимална употреба на ограничените ресурси за целите на одбраната на земјите членки на Алијансата преку развивање заеднички стандарди, процедури и проекти за соработка.

Зависно од сферата на дејствување, во НАТО постојат различни специјализирани организации и агенции, но во основа тие може да се поделат на два типа: на организации и на агенции што даваат поддршка и услуги и на организации и агенции што дејствуваат како проект координатори.¹²⁰

Агенциите што имаат задача да ги идентификуваат колективните потреби на земјите членки и да раководат со процесот на производство и со логистиката за заедничките проекти спаѓаат во групата на агенции за поддршка и услуги. Главната агенција на НАТО за логистика е Агенцијата за одржување и снабдување на НАТО (NAMSA) лоцирана во Луксембург којашто дава најекономична поддршка на НАТО за одржување и поправка на вооружените системи со коишто управуваат земјите членки и земјите партнери.

Агенциите со улога на проект координатори раководат со големите проекти на Алијансата и за тоа располагаат со големи буџети. Такви се Агенцијата на НАТО за управување со програмата за рано противдесантско предупредување и контрола (NAPMA), Агенцијата на НАТО за управување со системот за команда и контрола во воздухопловството (NACMA), Агенцијата на НАТО за управување со

¹²⁰ Ibid, p. 107.

системот за собирање и искористување на информациите од борбеното поле (BICES) и Агенцијата на НАТО за управување со системот на цевководите во Централна Европа (СЕРМА).

Агенцијата на НАТО за консултации, команда и контрола (NC3A), лоцирана во Брисел и во Хаг, е уште една агенција што презема одговорност во име на Алијансата за развој на сојузничките капацитети во областа на комуникациско-информациските системи, со задача да овозможи лесна и ефикасна комуникација меѓу земјите членки и партнерите.¹²¹

2.4. Глобализацијата како предизвик за НАТО

Низ годините на своето постоење НАТО го промени својот лик од организација од воен карактер, ограничена на територијата на западноевропските држави со главна задача да го чува и одржува мирот во Европа, до политичко-воена организација што презема активности за наметнување на своето влијание надвор од Европскиот континент и настојува да се наметне како кредибилна организација за чување и одржување на мирот пошироко во светот. Тоа особено доаѓа до израз во контекст на активностите на Алијансата за зајакната соработка со ОН преку институционализација на односите во доменот на политиката и на безбедноста, како и за проширување на нејзиното членството кон земјите од Источна Европа и за склучување партнерски односи со земји надвор од Европа.

2.4.1. Соработката со ОН

Соработката меѓу НАТО и ОН¹²² се интензивира на почетокот на деведесетите години од XX век и особено доаѓа до израз во сферата на справувањето со новите безбедносни закани за коишто е потребна

¹²¹ Повеќе информации за специјализираните организации и агенции на НАТО во *NATO Handbook, Part X*, стр. 273.

¹²² Северноатлантскиот договор во голема мера се повикува на одредбите и принципите од Повелбата на ОН, при што Повелбата се спомнува во четири од вкупно четиринаесет члена во Договорот, а во член 7 јасно е посочено дека постоењето на НАТО нема да влијае на примарната одговорност на Советот за безбедност за одржување на меѓународниот мир и безбедност. Article 7, *The North Atlantic Treaty*.

меѓуинституционална соработка. Таквата соработка меѓу НАТО и ОН е овозможена и со нивната индивидуална адаптација кон новото безбедносно опкружување, при што НАТО се ориентира кон активностите за менаџирање кризи, а ОН истовремено се фокусираат на т.н. развојни прашања и на новата генерација на операции за одржување на мирот. Притоа најголемата предност и корист што НАТО ја нуди во релациите со ОН е всушност фактот што претставува „најфункционална и најефикасна воена алијанса во светот на којашто којабиле друга организација тешко може да ѝ парира во поглед на технологијата и логистиката“.¹²³

Имајќи ги предвид комплементарните ресурси на двете организации логични се очекувањата дека нивната зајакната соработка може да резултира со зголемена ефикасност во операциите за спроведување мир и стабилност. Искуствата од воените интервенции на Алијансата во Косово, во Авганистан и во Либија укажуваат на дистинктивни модалитети на соработка со ОН¹²⁴ коишто водат кон констатацијата дека двете организации остваруваат блиска соработка кога имаат потреба од пристап до надворешни ресурси за исполнување на организациските цели.¹²⁵ Перцепцијата за селективната соработка меѓу НАТО и ОН е поткрепена со фактот дека двете независни организации остваруваат блиска соработка во ситуации во коишто се пресретнуваат нивните потреби и интереси, при што се води сметка таквата соработка да одговора на чувствителната безбедносна структура на XXI век. Тоа всушност значи да се почитуваат одговорноста и напорите на ОН за одржување на меѓународниот мир и стабилност, а притоа да не се занемарат ограничувањата на способноста и на волјата на НАТО за испорачување воена поддршка.¹²⁶ Токму во овој

¹²³ Oertel, Janka. M.A. *The United Nations and NATO*, Friedrich-Schiller-University Jena/Christian-Albrechts-University Kiel, 2008. p. 2.

¹²⁴ Станува збор за комбинација на ресурсите на ОН и на НАТО во самостојни интервенции (во коишто сценариото вклучува независна воена акција на НАТО главно преку воздушни напади) и во паралелни мисии (односно паралелна соработка на НАТО силите и на силите со мандат на ОН за стабилизација на мирот на теренот). Повеќе детали во Harsch, Michael F. *NATO and the UN: Partnership with Potential?* SWP Research Paper, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, January 2012, Berlin.

¹²⁴ Hecht, Tobias. *From Consolidation to Globalization: The Changing Nature of NATO Partnerships*.

¹²⁵ Harsch, Michael F. *NATO and the UN: Partnership with Potential?*

¹²⁶ Oertel, Janka. M.A. *The United Nations and NATO*, p. 3.

контекст треба да се посвети посериозно внимание и на аспектот за легитимитетот и за правната рамка на инволвираноста на НАТО како регионална организација во операциите за поддршка на мирот пошироко во светот.

2.4.2. Концептот за партнерска соработка

Проширувањето на членството и склучувањето стратегиски партнерства со земјите надвор од територијата на Европа е вториот модалитет преку којшто Алијансата се обидува да го наметне своето влијание надвор од зоната на одговорност. Иако партнерствата денес се многу актуелни во агендата на НАТО, тие постојат во последните две децении и се покажуваат многу корисни за постигнувањето на целите на Алијансата.¹²⁷ Всушност, првите партнерства се склучуваат во периодот по падот на Железната завеса со двојна цел. Од една страна да го сочуваат НАТО, односно неговата *raison d'être* и од друга страна да придонесат за интеграцијата на Европа. Партнерствата на Алијансата се менуваат со нејзината трансформација. Попримајќи политички карактер, по постигнувањето на политичката цел „Европа цела и слободна“, Алијансата се насочува кон европскиот интеграциски процес впуштајќи се во дијалог и во соработка со поранешните спротивставени држави од Источниот блок, притоа задржувајќи ги САД ангажирани во Европа.

Гледано од институционален аспект може да се заклучи дека во процесот на својата трансформација НАТО посветува сериозно внимание на формализираната соработка со земјите партнери. За тоа сведочат бројните тела и платформи за соработка, како и развојот на специфични програми и концепти за соработка со земји од посебен интерес за Алијансата.

Формирањето на Северноатлантскиот совет за соработка (НАСС) во 1991 година ѝ овозможува на Алијансата платформа за соработка со земјите членки на поранешниот Варшавски пакт, а со иницирањето на програмата Партнерство за мир во 1994 година, Алијансата добива широка

¹²⁷ Hecht, Tobias. *From Consolidation to Globalization: The Changing Nature of NATO Partnerships*.

рамка за практична соработка со сите европски и евроазиски земји. Таа рамка им овозможува на земјите да соработуваат на прашања поврзани со одбраната и со безбедноста, при што се обврзуваат на почитување на основните демократски принципи. И додека од една страна сами го одбираат нивото на соработка со Алијансата, од друга страна учествуваат во мировните мисии и на тој начин, преку споделување на товарот со Алијансата во реализацијата на усвоената стратегија, придонесуваат за зајакнување на стабилноста надвор од Европа. Усвојувајќи ја политиката на „отворена врата“¹²⁸ и започнувајќи ја приказната за своето проширување во 1994-1995 година со сеопфатната студија за проширување, Алијансата создава посебна програма за подготовка на земјите што сакаат да станат нејзини членки, наречена Акционен план за членство.¹²⁹

Воспоставувањето на основата за формални односи со Украина преку Повелбата за дистинктивно партнерство од 1997 година и проширувањето на Алијансата кон Балтикот ја носи потребата и од формализирање на соработката со Русија. Како резултат на тоа, во 2002 година е формиран Советот за НАТО-Русија како форум за вршење консултации и соработка по прашања поврзани со безбедноста, како и за спроведување заеднички проекти во области од поширок интерес, како што се борба против тероризмот, воената соработка, непролиферацијата на оружје за масовно уништување, индустриската соработка и слично.

На самитот во Истанбул во 2004 година НАТО ја промовира Истанбулската иницијатива за соработка којашто претставува платформа за формална соработка со земјите надвор од Европа, односно со земјите во непосредното соседство на Европа на коишто се гледа како на влијателни фактори во однос на безбедноста и стабилноста на европската територија. Тоа е прифатено и во Стратегискиот концепт на Алијансата од

¹²⁸ Терминот политика на „отворена врата“ го воведуваат САД кон крајот на XIX век во својата надворешна политика, наменета за европските партнери, а поврзана со односите со Кина и намерата кинеските пазари да бидат отворени за соработка со сите држави на еднаква основа. Политиката на „отворена врата“ на НАТО е заснована на член 10 од основачкиот договор на Алијансата, според којшто секоја одлука за упатување покана за зачленување на нова земја членка ја донесува Северноатлантскиот совет врз основа на консензус на сите земји сојузнички.

¹²⁹ Акциониот план за членство всушност претставува неисцрпна листа на политички, правни, социјални, економски и военоодбранбени барања што треба да ги исполнат земјите аспиранти за членство во Алијансата.

2010 година во којшто е нагласено дека најдобар начин за заштита на евроатлантската заедница е да се создаде широка мрежа од земји и од организации бидејќи „таквите партнерства имаат конкретен придонес кон успешната реализација на фундаменталните задачи на НАТО“.¹³⁰ Како резултат на позитивните искуства од програмите за партнерство, создавањето партнерства во НАТО прераснува во една од неговите клучни задачи позната под името кооперативна безбедност. Во насока на нејзино исполнување, во април 2011 година на состанокот во Берлин, министрите за надворешни работи на земјите членки донесуваат документ за „поефикасна и пофлексибилна политика за партнерство“ во којшто акцентот е ставен на неколку стратегиски цели, вклучувајќи ги промовирањето на регионалната стабилност и на демократските вредности и зајакнувањето на свеста за безбедноста.

Како успешен пример за примена на концептот за кооперативна безбедност поддржувачите на интервенцијата во Либија¹³¹ ја посочуваат операцијата во Либија заради учеството на земјите партнери, Јордан, Мароко, Шведска, Соединетите Арапски Емирати и Катар, и нивниот придонес за стекнување дополнителен политички легитимитет на операцијата и за дополнителни способности. Но, Алијансата се залага за зајакнато партнерство во пошироки рамки, а не само сврзано со учеството во воени мисии. Така, врз основа на концептот за превентивна одбрана, се промовира идејата за проширување на партнерствата и во други области на безбедноста.¹³² Денес НАТО смета на партнерствата со т.н. „глобални партнери“, односно со Австралија, Јапонија, Јужна Кореа, Нов Зеланд, Пакистан, Монголија, Авганистан и Ирак со коишто остварува соработува

¹³⁰ Partnerships, paragraphs 28-35. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation: Active Engagement, Modern Defence*, Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, December 2010

¹³¹ Коментарите на поддржувачите на интервенцијата во Либија одат во насока на успешната соработка меѓу сојузничките и партнерските сили во операцијата „Обединет заштитник“, интегрирани под команда и контрола на НАТО. Повеќе детали во Daalder, Ivo H. Stavridis, James G. *NATO's Victory in Libya: The Right Way to Run an Intervention*. Johns Hopkins School of Advanced International Studies, Foreign Affairs, March/April 2012 Issue. Достапно на <http://www.foreignaffairs.com/articles/137073/ivo-h-daalder-and-james-g-stavridis/natos-victory-in-libya>

¹³² Подетално во Hecht, Tobias. *From Consolidation to Globalization: The Changing Nature of NATO Partnerships*. Достапно на <http://www.aicgs.org/publication/from-consolidation-to-globalization-the-changing-nature-of-nato-partnerships/>

на индивидуална основа.¹³³ Со овие земји, НАТО остварува соработка и врши консултации на различни нивоа и за различни теми, вклучувајќи ги давањето помош при катастрофи, тековната операција во Авганистан, сајбер безбедноста, програмите за обука, непролиферацијата и менаџирањето кризи. Како резултат на новата политика за зајакнато партнерство, Алијансата ги разгледува можностите за остварување средби меѓу земјите членки, партнерите и трети земји со коишто Алијансата сè уште нема билатерални програми за соработка, како што се Кина, Индија, Сингапур, Индонезија, Малезија и Колумбија, сметајќи дека можат да придонесат за заедничко справување со одредени предизвици од заемен интерес.

2.4.3. Предизвиците за Алијансата во напорите да го наметне своето влијание на глобалната сцена

Почнувајќи од ангажманот на НАТО силите во поддршка на ОН за ставање крај на војната и за реконструкција на поствоениот мир во Босна и Херцеговина, па сè до интервенцијата за прекинување на граѓанската војна во Либија и најновите случувања во Украина, Алијансата прави напори да го потврди својот кредибилитет како безбедносна организација посветена на колективната безбедност. Првиор чекор во таа насока беше ангажманот во меѓународните сили за имплементација на мирот (ИФОР), а потоа и во силите за стабилизација на мирот (СФОР) во Босна и Херцеговина, со што започна да го гради својот нов идентитет во периодот по Студената војна. Тука за прв пат се покажа позитивната страна на концептот за партнерска соработка, бидејќи за успешноста на мисијата¹³⁴ придонесе и учеството на земјите што не беа членки на Алијансата, односно осумнаесет членки на програмата Партнерство за мир (вклучувајќи поранешни земји членки на Варшавскиот пакт и сегашни земји членки на Арапската лига) и Русија. Таа,

¹³³ *NATO's relations with partners across the globe*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49188.htm

¹³⁴ Мисијата е оценета за успешна и покрај критиките од страна на Русија и делумно од Франција. Киркова, Рина. *Иднината на НАТО. Редефинирање на трансатлантското сојузничество*. Аутопринт Т.А. – Скопје, 2010, стр. 132.

како традиционален сојузник на Србија, го даде најважниот придонес за миротворните заложби надвор од земјите членки на НАТО.¹³⁵

За разлика од таквиот ангажман во мисијата во Босна, Русија се спротивстави на воената интервенција на НАТО во Косово. Таквиот став во Советот за безбедност на ОН го поддржа и Кина што значеше потешкотии за НАТО сојузничките за добивање мандат за интервенирање.¹³⁶ Свесни за можноста Русија и Кина да го искористат своето право за вето во Советот, НАТО сојузничките ја спроведоа воената операција врз Косово преку структурите на НАТО, односно врз основа на одлуката на Советот на НАТО. Заради тој преседан во историјата на своето постоење што се смета за кршење на меѓународното право¹³⁷, Алијансата се соочи со сериозни критики за излегување од границите на својот статут и на своите овластувања. Со такви критики НАТО се соочи и при воената интервенција во Либија. Русија, којашто уште на самиот почеток од интервенцијата зазема став дека тоа претставува кршење на меѓународното право, повторно беше најголем опонент на дискусиите во ОН за преземање воени дејства против Либија.¹³⁸

Гледано од аспект на соработката на Алијансата со најмоќните држави актери во меѓународните односи, и тоа во контекст на актуелните случувања на меѓународната сцена, се чини дека и покрај постојните институционализирани форми на соработка, меѓу НАТО и Русија постојат разидувања по одредени прашања што сериозно ги заоструваат нивните односи. Најактуелното од нив е поддршката на Алијансата за Украина како резултат на нејзината перцепција дека Русија извршила агресија во Украина по осамостојувањето на Крим. Имајќи ги предвид влијанието на САД во НАТО и, пред сè, историјата на односите меѓу САД и Русија,

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Русија и Кина остро ги критикуваа НАТО и САД како земја предводничка на интервенцијата и нивните аспирации за глобален примат. Тие ја сметаа Алијансата за закана, Русија пред сè поради демонстрираната офанзивна природа на организацијата, а Кина заради гранатираната амбасада во Белград за време на воздушната кампања. Sakaguchi, Yoshiaki. Mayama, Katsuhiko. *Significance of the War in Kosovo for China and Russia*, NIDS Security Reports, No. 3 (March 2002), pp. 1-23. Достапно на http://www.nids.go.jp/english/publication/kiyo/pdf/bulletin_e2001_1.pdf

¹³⁷ Киркова, Рина. *Иднината на НАТО. Редефинирање на трансатлантското сојузничтво*. Аутопринт Т.А. – Скопје, 2010, стр. 100.

¹³⁸ Киркова, Рина. *Легитимноста на употребата на сила: Случајот Либија*. Security Dialogues Online. <http://sd.fzf.ukim.edu.mk/4/241124>

Украинското прашање резултира и со заострување на односите меѓу САД и Русија. Тоа оди дотаму што претседателот на САД Обама јавно ја критикува Русија за агресија на Украина како закана за мирот во Европа и ветува дека НАТО ќе ги заштити сојузничките што се плашат дека може да бидат следна цел на Москва. Постојната состојба во којашто Алијансата се наоѓа на прагот на Русија, Обама ја карактеризира како „момент за тестирање“ на односите меѓу Западот и Кремлин.¹³⁹

Затегнатоста на односите меѓу НАТО и Русија е јасно потврдена и во изјавите на челниците на Алијансата коишто отворено ја карактеризираат Русија за „поголем непријател отколку партнер“¹⁴⁰ и како резултат на тоа сметаат дека Алијансата мора да се адаптира на фактот дека Русија ја смета за свој непријател¹⁴¹. Ваквиот развој на настаните го наметнува размислувањето дека Алијансата повторно се враќа на своите почетоци кога централно место во нејзината агенда беше перцепцијата за заканата од Советскиот Сојуз. Тоа воедно укажува и на потребата од поголема претпазливост во активностите што ќе бидат преземени во иднина со цел избегнување на можноста за враќање на консталацијата на односите од периодот на Студената војна.

Имајќи предвид дека покрај Украина, актуелни предизвици за НАТО со глобални последици сè уште претставуваат Авганистан, Ирак, Либија и Сирија, може да се заклучи дека Алијансата се соочува со сериозен тест за својот кредибилитет да се наметне како моќна безбедносна организација од пошироки размери. Тестот е уште посериозен ако на тоа се додадат „незавршената работа“ во Европа со земјите аспиранти за членство, како и потребата од донесување појасен концепт за склучување партнерство со земјите од другите континенти, вклучувајќи ги и прашањата за фокусот на таквите партнерства и нивните влијанија врз постојниот систем на односи во евроатлантската област.

¹³⁹ ABC News. *Obama Calls Ukraine 'A Moment of Testing' for West*, By JULIE PACE AP White House Correspondent, TALLINN, Estonia — Sep 3, 2014, 2:15 AM ET (<http://abcnews.go.com/International/wireStory/obama-aims-show-solidarity-baltics-25225147>)

¹⁴⁰ *NATO's second-in-command says Russia is now an enemy, not a partner*. Published time: May 01, 2014. Извор: <http://rt.com/usa/156204-nato-vershbow-russia-adversary/>

¹⁴¹ *Russia now enemy, so we'll help Ukraine build up military - NATO chief*, Published time: June 15, 2014. Извор: <http://rt.com/news/166040-nato-train-ukraine-military/>

Во поглед на насоката во којашто се движи НАТО за наметнување на своето влијание надвор од границите на европскиот континент, Збигњев Бжежински (Zbignew Brzezinski) смета дека иако за да ја задржи својата релевантност и кредибилитет на меѓународната сцена Алијансата мора да ги гради своите капацитети за соодветно справување со новите видови закани, тоа не значи дека таа едноставно треба да прерасне во глобална алијанса или да се трансформира во глобална алијанса на демократиите. Главен аргумент за тоа според него е дека таквото сценарио би резултирало со ослабување на американско-европската врска што има централно место во Алијансата, а постои и веројатност дека одредени сили во пораст не би покажале волја за зачленување во глобално проширено НАТО. Бжежински верува дека НАТО, со своето искуство и со своите институции и средства може да претставува двигател на глобално проширената мрежа на регионално-кооперативните активности меѓу државите со растечка моќ на дејствување, со што воедно ќе го зачува трансатлантското политичко единство и ќе одговори на безбедносните предизвици на XXI век.¹⁴²

¹⁴² Brzezinski, Zbignew. *NATO and the World Security*, The New York Times, August 19, 2009, <http://www.nytimes.com/2009/08/20/opinion/20iht-edbrzezinski.html>

ДЕЛ III

3. КОНСЕНЗУАЛНОТО ОДЛУЧУВАЊЕ ВО НАТО

Постои поврзаност меѓу процесите на утврдување и спроведување на политиката во алијансите составени од независни и суверени држави и размената на информации и нивното меѓусебно информирање за состојбите и политиките што би можеле да имаат влијание врз нив и врз иднината на алијансата во целина. Од таа причина несомнена е потребата од редовни политички консултации и тоа особено во процесот на донесување одлуки коишто се трансферираат во политики што го определуваат функционирањето на Алијансата.

Иако политичките консултации во НАТО претставуваат суштествен дел на кризниот менаџмент и затоа често се поврзуваат со периоди на тензии и на тешкотии во меѓусебните односи на одредени држави, тие всушност претставуваат секојдневна активност на државите членки коишто на тој начин успеваат да донесат одлуки и да создадат долгорочни политики.¹⁴³ Консултациите може да имаат форма на едноставна размена на мислења, на информации за донесените одлуки на националните влади по одредени прашања од заемен интерес или пак на информации за одредени настани што може да послужат за предупредување во однос на можните влијанија или последици. Тие не се однесуваат само на настаните поврзани со земјите членки, туку и на земјите партнери и на регионите во коишто НАТО има свое влијание. Како резултат на тоа, и покрај фактот што Северноатлантскиот совет претставува главно тело за политички консултации во Алијансата, консултации има на сите нивоа и во другите тела и комитети на НАТО, вклучувајќи ги и Евроатлантскиот партнерски совет, Постојаниот здружен совет на НАТО и Русија, Комисијата на НАТО и Украина и Медитеранската група за соработка.

Земјите сојузнички вршат опсежни меѓусебни консултации со цел да изградат поддршка за своите идеи, за заштита на своите интереси, за формирање на ставовите на другите земји членки, како и за интегрирање на идеите добиени од другите земји членки во насока на подобрување на

¹⁴³ *NATO Transformed*, Office for Information and Press, NATO, 2004, p. 40.

своите идеи. Во НАТО годишно се донесуваат илјадници одлуки коишто генерално можат да се групираат во пет категории¹⁴⁴: опсежни политички и воени стратегии, воена структура и планирачки функции, авторизирање, мониторинг и приспособување на операциите за колективна одбрана и за кризен менаџмент, организациски и управувачки прашања и прашања сврзани со ресурсите и буџетирањето на Алијансата.

3.1. Процес на донесување одлуки

Постојат повеќе дефиниции за тоа што претставува процесот на донесување одлуки. Според една од стандардните дефиниции, процесот на донесување одлуки претставува проучување со цел идентификување и селекција на можните алтернативи што се засновани на вредностите и на преференците на одлучувачот. Самиот чин на одлучување укажува на фактот дека постои избор на алтернативи, па затоа целта на процесот е не само да се идентификуваат што повеќе алтернативи туку и да се избере таа што има најголеми изгледи да успее, да биде ефективна и најмногу да одговара на утврдените потреби, желби или цели. Процесот на одлучување воедно овозможува и намалување на несигурноста или сомнежот при изборот на можните алтернативи со цел да се направи рационален избор, но тоа сепак не значи апсолутна сигурност при одлучувањето од причина што ретко кога може да се каже и дека сознанието на сите можни алтернативи е целосно. Од таа причина, процесот на одлучување вклучува и одреден степен на ризик.¹⁴⁵

Во контекст на меѓународните организации, процесот на одлучување претставува комплексен концепт заради потребата од надминување на националното ниво на одлучување. Во одредени случаи тоа подразбира трансфер на дел од суверенитетот на државите членки за одлучување на интегрираниот ентитет, односно на центарот со моќ на одлучување формиран во рамките на меѓународните организации. Таквиот начин на функционирање ги карактеризира како супранационални меѓународни организации.

¹⁴⁴ Michel, Leo. *NATO Decisionmaking: How the "Consensus Rule" Works?* p. 3.

¹⁴⁵ Повеќе детали се достапни на <http://www.virtualsalt.com/crebook5.htm>.

За разлика од нив, НАТО не може да се класифицира како супранационална меѓународна организација од причина што претставува сојуз на независни и суверени држави во којшто ни една земја членка не се откажува од своето суверено право на самостојно одлучување.¹⁴⁶ Како резултат на тоа, во Алијансата е прифатено консензуалното донесување одлуки¹⁴⁷ што овозможува широка рамка на консултации по што членките може да дејствуваат како што сакаат без да бидат принудени да дејствуваат или да донесуваат одлуки против своја волја.¹⁴⁸

Во тој контекст, одлучувањето во НАТО претставува процес во којшто владите на земјите членки имаат можност да го изразат својот став при донесувањето одлуки и при формулирањето на политиките на Алијансата што претставува одраз на поединечните мислења на националните влади.¹⁴⁹ Притоа, правилото за консензуално одлучување овозможува почитување на различните национални легислативи на земјите членки во однос на нивните способности за давање придонес во операциите на Алијансата и пред сè во однос на одлуките за евентуална примена на воена сила што претставуваат едно од најчувствителните прашања за секоја земја членка.¹⁵⁰

3.1.1. Консензусот како механизам на колективно одлучување

Консензусот како процес на одлучување станува популарен во 70-тите години на XX век како резултат на растечкиот број независни држави со улога во меѓународните односи. Големиот број актери на меѓународната сцена придонесуваат за надминување на билатерализмот што постои во

¹⁴⁶ Со цел справување со состојби на нестабилност во заемните односи меѓу земјите членки или ситуации на изразување недоверба во Алијансата, во 1955 година по приемот на Германија во НАТО е развиена супранационална одбранбена политика којашто вклучува механизми за политичко-воена интеграција и за мултинационалност на структурите на Алијансата, како и принципи и процедури за цивилна контрола на одбранбените сили. Повеќе детали во Wallander, Celeste A. *Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War*, International Organization 54, 4, Autumn 2000, pp. 705-735.

¹⁴⁷ Во Северноатлантскиот договор не е прецизно утврдено како се донесуваат одлуките освен одредбата во член 10 од Договорот според којашто за упатување покана до некоја европска држава за членство во Алијансата е потребен „едногласен договор“.

¹⁴⁸ Ceranic, Vedran. Pili, Tomislav. *Upoznaj NATO*, Zagreb, kolovoz 2007.

¹⁴⁹ Gallis, Paul. *NATO's Decision Making Procedure*, CRS Report for Congress, May 5, 2003.

¹⁵⁰ Michel, Leo. *NATO Decisionmaking: Au Revoir to the Consensus Rule?*, Strategic Forum, August 2003.

тоа време и за наметнување на концептот „меѓународно управување на повеќемина“, односно на мултилатерализмот поврзан со принципот „суверена еднаквост на државите“. Главната поента на овој принцип е да се обезбеди еднаква застапеност и моќ на одлучување на сите земји учеснички во меѓународните организации преку одлучување со консензус.¹⁵¹ Следствено на тоа, може да се заклучи дека консензуалното одлучување претставува механизам на колективно одлучување што не дозволува процесот на донесување одлуки да биде под доминација на група моќни држави членки туку го промовира принципот на еднаквост меѓу државите, при што се отсликуваат постојните релации меѓу државите во меѓународните односи засновани на консултации и преговарање.

Во теоријата постојат повеќе дефиниции за консензуалното одлучување. Некои теоретичари сметаат дека консензусот е состојба што произлегува од процесот на преговарање, додека други го дефинираат како обид за постигнување договор меѓу земјите учеснички на меѓународен форум без потреба за гласање и без јавно демонстрирање на постојните разлики.¹⁵² Слично на тоа, во Конвенцијата на ОН за правото за морињата (UNCLOS) консензусот е дефиниран како „отсуство на формален приговор“.¹⁵³ Со други зборови, консензусот претставува механизам за едногласно договарање меѓу сите земји учеснички на начин поинаков од гласањето и вклучува преговарање без јавно изразување приговор.

За да се разбере поврзаноста на консензуалното одлучување со процесот на преговарање, потребно е да се разбере концептот на преговарање во широка смисла. Имено, според Јохан Кауфман (Johan Kauffman), преговарањето претставува „збир на сите разговори и контакти чијашто цел е соработка во кохезивен дух во насока на исполнување една или повеќе цели поставени на одреден форум, при што се решаваат сите недоразбирања или конфликти што постојат пред или за време на

¹⁵¹ Movsisyan, Suren. *Decision Making by Consensus in International Organizations as a form of negotiation*, p. 77.

¹⁵² Дефиниција што ја застапува Џеф Бериџ (Geoff Berridge) во своето дело „Дипломатија: теорија и практика“ (*Diplomacy: Theory and Practice*, 3rd ed., Basingstroke: Palgrave Macmillan, 2005). Ibid, p. 86.

¹⁵³ Article 161, *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*, p. 85. http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

средбата“. Во тој контекст, дебатите и убедувањата меѓу учесниците на форумите за одредени прашања претставуваат дел од процесот на преговарање со цел постигнување договор со консензус.¹⁵⁴ Надоврзувајќи се на теоријата на Кауфман, Јан Сизо (Jan Sizo) и Рудолф Т. Јургенс (Rudolph T. Jurgens) при проучувањето на процесот на одлучување на Комисијата за безбедност и соработка во Европа во 80-тите години на XX век аргументираат дека „учесниците не можат да прифатат даден предлог без договор да ги прифатат предлозите на другите учесници или без да соработуваат со нив“. Во тој контекст, за да постигнат консензус, учесниците на конференцијата треба да преговараат, да прават отстапки и да се ценкаат за прифаќање на предлозите.¹⁵⁵

Анализирајќи го процесот на одлучување во UNCLOS Бари Бузан (Barry Buzan) разликува два вида на консензус: пасивен и активен. Според него, кога учесниците на конференцијата, дискутирајќи за одреден предлог, опстојуваат на своето мислење колку што можат подолго во очекување другите попрво да попуштат, станува збор за пасивен консензус. Притоа ваквиот консензус е воден од идејата дека сите учесници ја споделуваат желбата за успешен резултат и следствено на тоа обезбедуваат моментум насочен кон постигнување компромис. Од друга страна, концептот за активен консензус е воден од идејата дека учесниците имаат подеднакво право да се согласат или да не се согласат со прашањата што се предмет на дискусија.¹⁵⁶

Покрај клучното значење на преговарањето во формални и во неформални услови за постигнување консензус на мултилатералните конференции, постојат и дополнителни механизми или *modus operandi* коишто придонесуваат за успешно спроведување на процедурата за консензуално одлучување. Еден од нив е процедурата на молчење што се применува во НАТО во ситуација кога е потребна писмена одлука или

¹⁵⁴ Kaufmann, J., *Conference Diplomacy: An Introductory Analysis* (Houndmills, Basingstoke: Macmillan Press, 1996). Подетално во Movsisyan, Suren. *Decision Making by Consensus in International Organizations as a form of negotiation*, p. 79.

¹⁵⁵ Sizo, J. and R. Jurgens (eds), *CSCF Decision – Making: The Madrid Experience* (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1984). Ibid, p. 79.

¹⁵⁶ Buzan, B., "Negotiating by Consensus: Developments in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea," *The American Journal of International Law* 75 (1981). Ibid, p. 80.

изјава за позицијата на земјите членки по одредено прашање што е предмет на дискусија во Северноатлантскиот совет или во друг комитет на Алијансата. Според процедурата, дадениот предлог се усвојува со консензус доколку ни една земја членка не го прекине молчењето во определениот рок, додека во спротивно предлогот се враќа на повторно разгледување и консултации во матичниот комитет.¹⁵⁷

3.1.2. Влијанието на трансатлантските односи врз процесот на одлучување во Алијансата

Трансатлантската врска во НАТО е воспоставена со самото основање на Алијансата и со потпишувањето на Северноатлантскиот договор меѓу европските основачки земји од една страна и САД од друга страна. Посветеноста на САД на безбедноста и на одбраната на европските земји во времето на Студената војна е основа на силната трансатлантска поврзаност меѓу земјите членки што во периодот на трансформација на Алијансата и самата минува низ периоди на приспособување на новонастанатите услови во опкружувањето. Притоа, трансатлантската врска покажува две важни лица. Првото претставува одраз на заедничките интереси и на изградениот однос кон справувањето со глобалните предизвици, од пролиферација до меѓународна финансиска стабилност во зоната, а пак второто ги рефлектира значајните разлики во геополитичките интереси и во приоритетите на двете страни од Атлантикот и притоа е јасно поврзано со развивањето на трансатлантската соработка на полето на безбедноста.¹⁵⁸

До крајот на Студената војна се отвора голем јаз меѓу воените способности на САД и на европските земји членки на Алијансата, што особено доаѓа до израз кон крајот на деведесеттите години на минатиот

¹⁵⁷По правило, официјално не се обелоденува која земја членка ја прекинала процедурата на молчење, иако информацијата за тоа може да излезе во јавноста како резултат на желбата на самата земја членка да се дознае нејзината национална позиција, ако станува збор за дискутабилно прашање. Michel, Leo. *NATO Decisionmaking: How the "Consensus Rule" Works?* p.2.

¹⁵⁸ Niblett, Robin. *Europe: Transatlantic Relations Still Drifting*. CHP_Niblett_11_Ch10.indd, p. 185. Достапно на: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Americas/us0510_niblett_europe.pdf.

век кога се случуваат значајни настани за развојот на НАТО.¹⁵⁹ Тогаш европските земји драстично ги намалуваат трошоците во одбраната, а со тоа придонесуваат да се покрене прашањето за сериозноста на нивната посветеност кон членството во НАТО. Изразената дискрепанца во воените капацитети меѓу САД и земјите членки од Европа посочува и на различниот пристап на двете страни кон решавање на проблематичните прашања во меѓународните односи. Тие разлики и поделеноста на земјите членки на Алијансата на двете страни од Атлантикот Роберт Каган (Robert Kagan) сликовито ги објаснува преку метафората за Марс и Венера, персонифицирајќи ги Американците и Европејците како „два различни света што сè помалку се разбираат за главните стратегиски и меѓународни прашања.“¹⁶⁰

По завршувањето на Студената војна станува очигледно дека САД и европските држави не само што имаат различен поглед на светот, туку и дека покажуваат аспирации за донесување политички одлуки коишто ја одразуваат реалноста на постојните разлики во соодносот на нивните воени способности и процесите за одлучување. Ова особено доаѓа до израз во контекст на преземените обврски од членството во Алијансата и од учеството во мисиите и операциите предводени од неа, при што кај актуелната администрација на САД се создава впечаток дека Европејците повеќе ставаат акцент на процесот отколку на политиката на одлучување и на нејзината имплементација.¹⁶¹

Со оглед на тоа што безбедноста на Европа отсекогаш била клучна за развојот на трансатлантските односи, голем предизвик за нивниот опстанок биле структурните промени на државите во Европа кон крајот на XX век и особено кризата во Косово во 1999 година. Тогаш иако на драматичен начин доаѓаат до израз растечките разлики меѓу земјите членки од двете страни на Атлантикот во однос на променетата улога на НАТО во новото безбедносно опкружување, се чини дека кризата придонесува и до позитивни научени лекции за трансатлантските односи. Имено, Косовската криза од една страна ги става на тест амбициите на

¹⁵⁹ Интервенцијата во Косово и тензиите околу Ирак.

¹⁶⁰ Kagan, Robert. *Power and Weakness*, Policy Review, No.113, June/July 2002

¹⁶¹ Ibid, p. 187.

НАТО да одговори на новите безбедносни предизвици, вклучувајќи ја и волјата на САД да имаат водечка улога во операциите, додека пак од друга страна придонесува европските земји да ја согледаат потребата од преземање поголема одговорност за менаџирање на кризите што се случуваат на нејзината територија.¹⁶² До консолидација на трансатлантските односи доаѓа и во периодот на нападите од 11 септември 2001 година врз САД кога европските сојузнички реагираат со поддршка и го активираат членот 5 од Северноатлантскиот договор. Во иницијалниот одговор на нападите САД не се потпираат на поддршката на европските сојузнички ниту пак на НАТО, за тоа да го сторат подоцна кога Алијансата и земјите сојузнички ќе добијат позначајна улога во објавената „војна против тероризмот“.

Но, јазот во трансатлантските односи повторно доаѓа до израз во 2002 година кога Бушовата администрација донесува одлука за влегување во војна со Ирак, а европските земји не ја поддржуваат таквата политика и со своето спротивставување не само што придонесуваат за заострување на односите меѓу САД и европските сојузнички, туку и меѓу самите европски земји. Ваквата состојба се рефлектира и во 2003 година кога во НАТО се покренува прашањето за заштита на Турција од воените дејства на Алијансата во Ирак,¹⁶³ како и во 2011 година при интервенцијата во Либија против режимот на Моамер Гадафи.¹⁶⁴

Воените интервенции на Алијансата ја изнесуваат на површина чувствителната природа на трансатлантските односи и јазот меѓу нив што опстојува низ годините. Тоа особено се одразува во однос на различните воени капацитети на земјите членки и нивната подготвеност за преземање

¹⁶² Во политичката теорија односот меѓу САД и Европа се карактеризира со концептот за „тврда моќ наспроти мека моќ“ (*hard power versus soft power*). Концептот за прв пат во 1990 година го воведува Џозеф С. Нај (Joseph S. Nye) и означува способност за остварување цели преку примена на воена сила и застрашување наспроти способност за постигнување на целите преку соработка и примена на дипломатија и убедување. Во тој контекст, за релацијата меѓу САД и Европа во теоријата се среќава и метафората дека „САД прават неред, а Европа раскрева“ (*USA is doing the mess and Europe is doing the dishes*).

¹⁶³ Van Bebber, Charles W, LtC. *Shifting Interests: The Impact of the Iraq Crisis on NATO and the Evolution of the Transatlantic Relationship*, USAWC Strategy Research Project, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania 17013, May 2004

¹⁶⁴ Grand, Camille. *Libya Campaign Shows Need to Re-think the Transatlantic Link*. European Institute, June 2011. Достапно на <http://www.europeaninstitute.org/EA-June-2011/libya-campaign-show-need-to-re-think-the-transatlantic-link.html>

иницијатива за воени дејства. Искуствата укажуваат на тоа дека преку споделувањето на задачите и на одговорноста при донесувањето одлуки за интервенциите потребна е голема соработка меѓу земјите членки. Притоа, доколку САД бидат волни да отстапат дел од своето влијание во одлучувањето, со цел европските членки, и воопшто ЕУ како целина, да преземат поголема одговорност, тогаш тие треба да преземат чекори во насока на унапредување на нивните капацитети.

За надминување на потешкотиите што се јавуваат во процесот на одлучување во НАТО се формираат коалиции на држави коишто покажуваат волја за соработка (*coalitions of the willing*) при што земјите членки од двете страни на Атлантикот соработуваат кога можат и се согласни дека не можат да постигнат согласност за сите прашања. Се чини дека токму ваквиот развој на настаните генерира и нови идеи за мултилатерално поврзување на демократиите во насока на безбедносната соработка и одржувањето на светскиот мир. Во таа насока е и залагањето на американскиот републикански претседателски кандидат Џон Меккејн (John McCain) во 2007 година за формирање нова организација наречена Лига на демократиите што би претставувала дел од покооперативната надворешна политика на САД за соработка со земјите сојузнички.¹⁶⁵ Според Меккејн, таа организација би дејствувала во ситуации во коишто ООН не може да дејствува, односно би интервенирала во меѓународни кризи што го „парализираат Советот за безбедност на ОН“, а како модел за тоа го дава примерот на интервенцијата на НАТО во 1999 година против режимот на Милошевиќ во Србија, земја сојузничка на Русија.¹⁶⁶

Воведувањето прагматизам во трансатлантските односи од една страна има значајни импликации на одлучувањето во Алијансата, а од друга страна пак придонесува за намалување на внатрешните недоразбирања бидејќи на тој начин им дава слобода на САД да

¹⁶⁵ Sidoti, Liz. McCain Favors a 'League of Democracies'. The Associated Press, Monday, April 30, 2007. Достапно на <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/30/AR2007043001402.html>.

¹⁶⁶ McCain's "League of Democracies" Proposal, Rejected by Allies, Gains Traction with Hawks on Left and Right. August 7, 2008. Достапно на http://www.alternet.org/story/93765/mccain's_%22league_of_democracies%22_proposal,_rejected_by_allies,_gains_traction_with_hawks_on_left_and_right

преземаат дејства и во случај на контроверзни прашања. Се чини дека и на европските земји членки на НАТО коишто истовремено се членки и на ЕУ им одговара ваквиот прагматизам во односите. Тоа се потврдува во контекст на нивното членство во ЕУ преку клаузулите за флексибилност што се воведени во Лисабонскиот договор од декември 2009 година во насока на остварување поблиска соработка меѓу земјите членки на ЕУ за прашања што се поврзани со одбраната под т.н. постојана структурирана соработка.¹⁶⁷

3.2. Консензуалното одлучување ставено под лупа

Опстанокот на НАТО низ годините укажува на фактот дека Алијансата успеала да се приспособи на новото опкружување преку трансформација на стратегискиот концепт, постојните политики и процедури, притоа воведувајќи нови програми и механизми за соработка со земјите надвор од Алијансата. Промената на улогата, преземањето бројни нови задачи што по својата природа немаат ништо заедничко со првобитната причина поради којашто е формирана Алијансата, како и зголемувањето на нејзиното членство и на оперативната зона на дејствување влијаат и на процесот на одлучување, и тоа првенствено во однос на военото планирање и на иницирањето нови мисии и операции.

Наметната потреба за приспособување на Алијансата резултира со нејзина трансформација од чисто безбедносна организација во платформа за колективна безбедност. Тоа, во спрега со повеќе аспектните безбедносни ризици, различното ниво на заинтересираност за дејствување од страна на зголемениот број членки и нивната различна перцепција за безбедносните закани, како и различниот степен на нивната подготвеност и на нивните капацитети за учество во воени операции, придонесува за појава на потешкотии при постигнувањето консензус во клучни моменти за Алијансата.

Како резултат на тоа се појавуваат аргументи за можни опции за приспособување или за зајакнување на консензуалното одлучување во

¹⁶⁷ Повеќе детали во Fröhlich, Stefan. *The New Geopolitics of Transatlantic Relations: Coordinated Responses to Common Dangers: Coordinated Responses to Common Dangers*, Johns Hopkins University Press, February 2012.

НАТО што се темелат на искуствата од оперативните одлуки и од спроведените операции во коишто на виделина излегуваат одредени слабости на процесот и потребите за негово приспособување на промените низ коишто минува Алијансата.

3.2.1. Операцијата „Сојузничка сила“ во Косово

Одлуката на НАТО во 1999 година за воздушна кампања против Сојузна Република Југославија и тогашниот режим на претседателот Слободан Милошевиќ сериозно го става на тест правилото за одлучување со консензус во Алијансата. Тогаш се јавуваат одредени тензии меѓу земјите членки поради подвоеноста во нивните ставови во однос на преземањето воени дејства. Првенствено тензиите настануваат како резултат на ставот на одредени земји членки дека без јасна резолуција од Советот за безбедност на Обединетите нации НАТО нема легитимитет за преземање воена акција,¹⁶⁸ а одредени членки даваат забелешки на стратегијата и тактиката што Алијансата ги презема во воздушната кампања. Некои земји сојузнички изразуваат различни гледишта за хуманитарната криза и за прекршувањето на човековите права, додека други аргументираат дека преседанот што го прави НАТО со тоа што дејствува без резолуција од ОН претставува напад врз суверена држава.

Во такви услови, правилото за одлучување со консензус им овозможува на сојузничките со различни ставови да најдат заедничка основа за одобрување, односно основа да не ја блокираат операцијата наречена „Сојузничка сила“. Ова особено се покажува значајно за Грција којашто на почетокот го оспорува легитимитетот на НАТО да дејствува без мандат на ОН, но заради повисоки национални цели на крајот одлучува да

¹⁶⁸ Иако некои земји членки на НАТО (првенствено САД) ја правдаа воената интервенција врз Косово според меѓународното хуманитарно право, Советот за безбедност не ја одобри интервенцијата со резолуција според Глава VII од Повелбата на ОН во согласност со којашто Советот одлучува за постоењето безбедносна закана, прекршување на мирот или за извршена агресија, како и за преземање соодветни мерки за враќање и зачувување на меѓународниот мир и безбедност. Подоцна, Советот за безбедност даде овластување за временна административна мисија на ОН во Косово (UNMIK). Archer, Clive. *International Organizations*, p.83.

не учествува во кампањата и да не ја блокира одлуката, односно да не стави вето на одлуката за воздушна кампања против СР Југославија.¹⁶⁹

Иако се чини неважна, сепак нијансата во разликата меѓу консензуалното одлучување коешто на земјата сојузничка ѝ овозможува да се помири со колективната одлука и покрај своите спротивставени ставови и процедурата за којашто е потребно да се искаже јасен одговор со „да“ или „не“ има огромно значење. Во случај доколку Грција требало јасно да се изјасни во Северноатлантскиот совет за поддршка на одлуката и под политички притисок во својата земја не можела да го стори тоа, постои веројатност дека во тој случај и некои други членки коишто имале сомнежи немало да ја дадат својата поддршка на Советот.¹⁷⁰

Во текот на целата операција „Сојузничка сила“ повеќепати бил потребен консензус за донесување одлука во однос на стратегијата, на тактиката и на времетраењето на кампањата. Консензус бил потребен и на Вашингтонскиот самит, одржан во април 1999 година, за разгледување на опцијата за копнена интервенција во Косово, но со цел да се избегнат внатрешни поделби во членството, тоа прашање внимателно било избегнато. Неуспехот во постигнување консензус за ова прашање не ја довел во прашање кохезивноста на Алијансата од причина што земјите членки останале единствени во својата одлука да не се разговара за влегување на Косово со копнени сили. Ова прашање било предмет на дискусија меѓу земјите членки кон крајот на мај 1999 година кога и официјално не бил постигнат консензус за копнена интервенција.¹⁷¹

¹⁶⁹ Амбивалентноста на Грција се темелела на нејзините блиски врски со југословенскиот народ засновани на историјата, културата и религијата, поткрепени со високата поддршка на јавното мислење во полза на СР Југославија, како и на верувањето на Грција дека војната во Косово би можела да предизвика војна од поголеми размери. Повеќе детали во Migdalowitz, Carol. *Kosovo: Greek and Turkish Perspectives*, Report RS20149, WikiLeaks Document Release, February 2, 2009.

¹⁷⁰ Michel, Leo. *NATO Decisionmaking: How the "Consensus Rule" Works?* p.2.

¹⁷¹ Овој момент бил од клучно значење за единството во Алијансата од причина што Американците станувале нестрпливи да обезбедат победа над режимот на Милошевиќ. На 2 јуни 1999 година на состанок во Белата куќа советникот за национална безбедност на претседателот Клинтон Сенди Бергер изјавил дека „победата ќе биде постигната во или надвор од НАТО“. Според него, „постигнувањето консензус во НАТО е од исклучително значење, но не е *a sine qua non*.“ Повеќе детали во Kay, Sean. *After Kosovo: NATO's Credibility Dilemma*, Security Dialogue, SAGE Publications 2000, vol. 31 (1): 71-84.

Заради одредени прашања што ја ставиле на тест флексибилноста на консензуалното одлучување, во критични моменти кога требало да се донесат брзи одлуки Северноатлантскиот совет во дискусиите не ги вклучувал поткомитетите. Во тие случаи Генералниот секретар имал клучна улога во консултациите и преговарањето меѓу земјите членки.¹⁷²

Укажувајќи на тешкотиите со коишто НАТО се соочувал во процесот на донесување брзи одлуки за воено планирање и за управување со операцијата преку политички совети и ограничувања, некои земји членки ја посочуваат операцијата во Косово како негативен пример на „војна водена од комитет“. Од друга страна, стратешкиот воен командант на НАТО во тоа време, генерал Весли Кларк (Wesley Clark), ја посочува вредноста на НАТО како „машина за консензус“ којашто овозможила да се изведе операција што ниедна држава, вклучувајќи ги и САД, не можела да ја изведе самостојно.¹⁷³

Анализите по спроведената операција „Сојузничка сила“ аргументираат дека операцијата ги изнела на виделина слабостите на Алијансата коишто покажале дека политичкиот кредибилитет на НАТО бил поткопан во Косово и дека конфликтот повеќе претставувал одбрана на западните вредности и на реториката на Алијансата отколку одбрана на територија или на човечките права.¹⁷⁴ Научените лекции од операцијата во Косово овозможиле да се согледаат потребите за промена во Алијансата во однос на военото планирање и на спроведувањето на воените одлуки под политички надзор. Како резултат на тоа, во подоцнежната операција во Авганистан, се донесува одлука Северноатлантскиот совет да ги одобри основните оперативни документи и да се воздржи од микроменаџирање на операцијата, односно тоа да биде препуштено на воените команди.

3.2.2. 11-ти Септември и војната во Авганистан

По нападите на 11-ти Септември 2001 година врз САД правилото за одлучување со консензус не ја спречи Алијансата за прв пат во историјата на своето постоење да го активира член 5 од Северноатлантскиот договор

¹⁷² Michel, Leo. *NATO Decisionmaking: How the "Consensus Rule" Works?* p. 5.

¹⁷³ Clark, Wesley E. *Neglected Allies*, Washington Post, February 1, 2002.

¹⁷⁴ Kay, Sean. *After Kosovo: NATO's Credibility Dilemma*, p. 77.

и да одговори на нападите за многу кратко време. Одлуката на Северноатлантскиот совет претставуваше силна политичка изјава за солидарност со САД и за акцентирање на борбата против тероризмот како еден од главните приоритети на Алијансата. Одговорот на нападите беше предводен од страна на САД¹⁷⁵ што може да се сфати како потврда на недоволната способност на НАТО за краток период да ги организира и да ја координира работата на сите свои капацитети и алатки, вклучувајќи ги и дипломатските средства, воените и разузнавачките капацитети и економско-финансиските ресурси потребни за борбата против терористичките организации, како и да ја менаџира поддршката од земјите што не се членки на НАТО и од муслиманските земји што се декларираа против тероризмот.¹⁷⁶

Иако во борбата против тероризмот се вклучуваат капацитети на НАТО, сепак Алијансата не се вклучува како воена организација. Всушност, операциите првенствено ги води САД, потпомогнати од земјите сојузнички коишто сакаат да дадат свој придонес. Имено, на состанокот на Северноатлантскиот совет одржан во октомври 2001 година процедурата за консензуално одлучување помага да се донесе одлука за специфичните мерки за помош што ги бараат САД, вклучувајќи и распоредување воздухоплови со системи за рано предупредување и контрола (AWACS). Консензусот овозможува секоја земја сојузничка да даде свој придонес во областа што ѝ одговара без притоа да биде принудена за тоа.

3.2.3. Операцијата „Слобода за Ирак“ и Турција

Операцијата „Слобода за Ирак“ во 2003 година укажува на постоење сериозен проблем меѓу САД и европските земји сојузнички. Всушност, пред почетокот на операцијата, во декември 2002 година се појавуваат сомнежи кај некои сенатори во Конгресот на САД дека е потребна промена на

¹⁷⁵ Постои веројатност дека предводничката улога им одговарала на САД поради тоа што не сакале да се повтори сценариото со Косово кога тие го обезбедиле главниот дел од потребните капацитети, а морале да дејствуваат во согласност со ограничувањата што ги наметнувала „војната водена од комитет“, односно Северноатлантскиот совет. Seipel, Bradley, Lt.Col. USAF. *Nato Transformation: Beyond the Prague Summit Initiatives*, A Research Report, Maxwell AF Base, Alabama, April 2003, p.10.

¹⁷⁶ Michel, Leo. *NATO Decisionmaking: How the "Consensus Rule" Works?* p. 5.

правилото за одлучување со консензус, за што е поведена дебата и во рамките на ОН. Имено, Обединетото Кралство и САД ја поддржуваат идејата за донесување нова Резолуција на Советот за безбедност на ОН којашто експлицитно ја поддржува примената на сила против Ирак, додека Франција и Германија се спротивставуваат на преземањето таков чекор. А кога САД предлагаат да се изработи план за одбрана на Турција од можна закана од Ирак како резултат на воените дејства што ќе бидат преземени во рамките на операцијата „Слобода за Ирак“, Белгија, Франција, Германија и, на почетокот, Луксембург отворено се спротивставуваат на предлогот и аргументираат дека тоа е преурането и дека со тоа се испраќа погрешна порака дека „НАТО започнува војна со Ирак.“¹⁷⁷

Дебатата се заострува кога на 10 февруари 2003 година Турција и официјално се повикува на член 4 од Северноатлантскиот договор¹⁷⁸ и бара официјални консултации во Северноатлантскиот совет. Тоа било преседан во историјата на постоењето на Алијансата, бидејќи за прв пат некоја земја членка го активирала член 4 од Договорот. Она што САД и Турција всушност го побарале било да се изработи план во поддршка на противракетната одбрана, за воздухопловно рано предупредување и за одбрана од хемиско и од биолошко оружје на Турција од Ирак. Во поддршка на барањето на Турција, некои дипломати во НАТО аргументирале дека спротивставувањето на консултациите овозможени со член 4 од Северноатлантскиот договор всушност претставувало „силен удар за клучната определба на НАТО земјите членки да дадат поддршка кога е загрозувана одбраната на едната од нив со што всушност се доведува во прашање и кредибилитетот на Алијансата“.¹⁷⁹

Пред да биде донесена одлуката, дебатата во Советот траела повеќе од шест дена. Бидејќи Франција не сакала да попусти, дебатата била префрлена во Комитетот за одбранбено планирање каде што било можно да се заобиколи нејзиното спротивставување. Тоа било возможно

¹⁷⁷ Ibid, p. 7.

¹⁷⁸ „Страните можат да се консултираат меѓу себе секогаш кога според нивно мислење територијалниот интегритет, политичката независност или безбедноста на која било од страните е загрозувана.“ Article 4, *The North Atlantic Treaty*.

¹⁷⁹ Van Bebber, Charles W, LIC. *Shifting Interests: The Impact of the Iraq Crisis on NATO and the Evolution of the Transatlantic Relationship*, 2004, p. 4.

заради фактот што во раните 60-ти години на XX век Франција се повлекла од воената структура на НАТО, но сепак и тоа не било пречка за Франција и понатаму да го искажува својот спротивставен став во другите форуми каде што се разговарало за тоа прашање. Аргументите за недоразбирањето меѓу сојузничките вклучувале локални политички дилеми што ги загрижувале Германците и Белгијците, како и желбата на Франција да ја „балансира“ моќта на САД.¹⁸⁰

Иако е донесена позитивна одлука во корист на Турција, сепак начинот на којшто е донесена одлуката имал влијание врз дебатите во НАТО и во Конгресот на САД за начинот на одлучување во Алијансата. Во своето официјално обраќање во Европскиот институт во Вашингтон, генералниот секретар на НАТО Лорд Робертсон (Lord Robertson) ја оценува состојбата како „штетна за Алијансата“, но нагласува дека станува збор за „површинска штета“ што не ја допира нејзината суштина.¹⁸¹ Воедно, во Конгресот на САД започнуваат да се искажуваат отворени ставови за потребата за ревидирање на правилото за одлучување со консензус со предлози за воведување „ново правило според коешто би било суспендирано членството на секоја земја членка којашто повеќе не ги поддржува идеалите на Алијансата“.¹⁸²

Овие поединечни ставови на сенаторите имале влијание на понатамошните дискусии во Конгресот, но и на дискусиите во рамките на Северноатлантскиот совет на НАТО. Како резултат на тоа, на агендата на Советот во 2004 година биле поставени две точки: „правилото за консензус во НАТО“ и „заслугите од воспоставувањето процес за суспендирање на членството во НАТО на земја членка којашто повеќе не се придржува кон принципите на НАТО за демократија, индивидуална слобода и владеење на правото.“¹⁸³

¹⁸⁰ Аргументите на Германија биле контроверзни од причина што одбивале поддршка на Турција како земја членка на НАТО, а во исто време давала поддршка со воени сили на Кувајт којшто не е членка на Алијансата. Повеќе детали во Seipel, Bradley, Lt.Col., USAF. *NATO Transformation: Beyond the Prague Summit Initiatives*, p.13.

¹⁸¹ *Building a Transatlantic Consensus*, Secretary General Lord George Robertson speech to the European Institute, Washington, DC, February 20, 2003.

¹⁸² U.S. Congress, Congressional Record – Senate, May 8, 2003, S5882.

¹⁸³ Michel, Leo. *NATO Decisionmaking: How the “Consensus Rule” Works?* p. 8.

Дискусиите во Седиштето на НАТО за изработка план за заштита на Турција при изведувањето на операцијата „Слобода за Ирак“ во 2003 година предизвикуваат интерес за воведување одредени промени во процесот на одлучување во Алијансата. Иако за прашања од критичка важност, како што се проширувањето на Алијансата или распоредувањето на НАТО силите за брза реакција, и понатаму останува политичката определба за консензуално одлучување, се јавуваат предлози за воведување измени во однос на одлучувањето за прашања од помала важност, како на пример за управување со персоналот или буџетските реформи во Алијансата.

3.2.4. Операцијата „Обединет заштитник“ во Либија

Како резултат на граѓанската војна во Либија во март 2011 година Советот за безбедност на Обединетите нации ја носи Резолуцијата 1973 во којашто заштитата на цивилите е поставена како цел на напорите на коалициите на држави, првенствено составени од земјите членки на НАТО, коишто покажуваат волја да извршат интервенција во Либија во заштита на населението.¹⁸⁴ Резолуцијата е донесена врз основа на правилото „одговорност за заштита“ (Responsibility to Protect – R2P)¹⁸⁵ коешто дозволува воена интервенција во јасен случај на геноцид, етничко чистење, воен криминал или криминал против човештвото што е прифатено во Обединетите нации, но не е вклучено во Стратегискиот концепт на НАТО од 2010 година. Како резултат на тоа, при евалуацијата на моралната оправданост¹⁸⁶ за спроведување на операцијата „Обединет

¹⁸⁴ *Security Council approves 'no-fly zone' over Libya, authorizing 'all necessary measures' to protect civilians, by vote of 10 in favor with 5 absentions, Security Council 6498th meeting (Night), SC/10200, 17 March 2011, New York.*

¹⁸⁵ Прашањето за легитимноста на интервенцијата во Либија врз основа на принципот R2P е многу контроверзно. Причина за тоа е статистиката за загиналото цивилно население во Либија во периодот на донесување на Резолуцијата 1973 што е многу помала од статистиката за загиналите цивили во Сирија каде што не е преземена присилна акција. Со тоа се појавува дилемата дали принципот R2P се применува подеднакво за сите суверени држави, поради што се наметнува и прашањето за легитимноста на употребата на сила во Либија. Подетално во Киркова, Рина. *Легитимноста на употребата на сила: Случајот Либија.*

¹⁸⁶ Покрај моралниот аспект, за воената интервенција во Либија постојат многу дубиози што се однесуваат на кршењето на меѓународното право, легитимноста на примената на сила и пречекорувањето на овластувањата дадени во Резолуцијата 1973 од страна на коалициските сили. Ibid.

заштитник“ од страна на НАТО во Либија некои аналитичари го нагласуваат фактот дека не постојат морални аргументи што го оправдуваат ангажманот на НАТО, иако тоа е единствената организација што можела да ја изврши интервенцијата.¹⁸⁷

Во случај на отсуство на правилото „одговорност за заштита“ во Стратегискиот концепт на НАТО од 2010 година, интервенцијата во Либија можела да биде спроведена само доколку истата се класифицира како колективна, односно операција преземена во корист на колективната безбедност на НАТО. Поради тоа што не можел да се примени членот 5 од Северноатлантскиот договор од јасна причина што не била загрозувана безбедноста на земја членка на Алијансата, правната рамка за ангажирање на НАТО во Либија се барала во Стратегискиот концепт на НАТО од 2010 година. Во него е проширен концептот на дефиницијата за колективна одбрана со цел да вклучи терористички закани сајбер-тероризам, држави што пролиферираат нуклеарно оружје, борбени конфликти надвор од границите што пропагираат екстремизам, како и транснационални активности, како што се шверц со оружје, луѓе и наркотици, што може да влијаат на безбедноста на земјите членки на Алијансата. Оправданоста за интервенцијата во Либија, Алијансата ја засновала на точка 20 од Стратегискиот концепт во којашто јасно е наведено дека НАТО може да се ангажира во операции за менаџирање кризи и конфликти надвор од своите граници, каде што тоа е возможно и се смета за потребно, со цел да помогне во стабилизацијата на постконфликтните ситуации и во реконструкцијата на зафатениот регион.¹⁸⁸

И покрај проширениот контекст на дефиницијата за колективната одбрана и за безбедносните интереси на НАТО, Стратегискиот концепт на НАТО дава само бледо оправдување за операцијата „Обединет заштитник“, а главниот аргумент на поддржувачите на интервенцијата во Либија останува дека таа е изведена според правилото „одговорност за

¹⁸⁷ Paynter, Allyd. *Lybia: Evaluating NATO's Strategic Concept*, IDSA Comment, July 6, 2011.

¹⁸⁸ Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation: Active Engagement, Modern Defence, Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, December 2010.

заштита".¹⁸⁹ Одредени познавачи на состојбите во текот на интервенцијата укажувале на потребата тоа правило да биде воведено и во НАТО со аргумент дека правилото обезбедува легитимитет за ангажирање на Алијансата во операции од хуманитарен карактер, како што е примерот во Либија. За тоа бил потребен консензус од земјите членки, а некои од нив, како Германија на пример, не покажувале јасни знаци дека ја поддржуваат иницијативата и сакале улогата на НАТО да биде во ограничени рамки на колективната одбрана. Како резултат на тоа, во текот на операцијата во Либија се јавуваат дебати за ангажманот на НАТО, за непостоењето консензус меѓу земјите членки за новата улога на Алијансата и за влијанието на таквата ситуација врз волјата на европските земји членки соодветно да се посветат на безбедноста.¹⁹⁰

Во тој контекст се и дебатите за влијанието на операцијата во Либија врз трансатлантската врска меѓу земјите членки во Алијансата. Поделбата на улогите на земјите членки во операцијата „Обединет заштитник“ укажала на разидувањето во ставовите меѓу земјите членки во однос на прашањата поврзани со тактиката за примена на воздушни напади против режимот на Гадафи и во однос на финансирањето и помагањето на бунтовниците. Како резултат на тоа, само шест НАТО членки, предводени од Франција и од Велика Британија, учествувале во воздушните напади, додека САД зазела заднинска улога за поддршка на операцијата.

Потребата за упатување повици за задржување на „одлучноста и единството во Алијансата“¹⁹¹ во екот на кампањата во Либија укажува на фактот дека, и покрај оцената на операцијата „Обединет заштитник“ за успешна, сепак сè повеќе се продлабочува јазот во трансатлантската врска меѓу земјите членки во Алијансата. Воедно, сè погласни стануваат и повиците од страна на САД за рамномерна распределба на товарот меѓу

¹⁸⁹ Paynter, Allyd. *Lybia: Evaluating NATO's Strategic Concept*.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ На состанокот во Берлин на 14 април 2011 година, државниот секретар на САД Хилари Клинтон оценила дека Моамер Гадафи ја става на тест одлучноста во Алијансата и дека поради тоа единството во НАТО е од клучно значење. (Reuters, Matt Spetalnick, достапно на <http://blogs.reuters.com/matt-spetalnick/?s=resolve+and+unity>).

земјите членки во насока на одржување на правилото за консензуално одлучување и кохезијата на Алијансата.¹⁹²

3.2.5. Процес на проширување

Студијата за проширување на НАТО од септември 1995 година детално се задржува и на процесот на донесување одлуки во проширената Алијанса нагласувајќи дека лесното и ефикасно одлучување е клучот за зачувување на ефективност, а одржувањето на консензусот како механизам за одлучување е од клучно значење за политичките, за воените и за прашањата од одбранбено-безбедносен карактер. Со цел да се постигне тоа, новите земји членки пред зачленувањето треба добро да се запознаат со модалитетите и традициите на консензуалното одлучување и постигнувањето компромис.¹⁹³

И самиот процес на проширување на Алијансата подлежи на консензус меѓу земјите членки. За разлика од првиот циклус на проширување со земјите од Централна Европа кога меѓу земјите членки се манифестира широка поддршка заради прифаќањето на образложението дека интеграцијата на тие земји претставува стратески приоритет за НАТО за стабилизација на тој дел од Европа, тоа не е случај за втората рунда на проширување. Имено, некои земји членки сметале дека требало да биде заокружен процесот со интеграција на земјите од Централна Европа, други укажувале дека е потребно да се стави акцент на земјите од Југоисточна Европа, додека трети ја истакнувале потребата од ставање приоритет на земјите од Балтичкиот регион.¹⁹⁴ Без оглед на фактот што имало потреба од сеопфатни консултации меѓу земјите членки за кредибилитетот на земјите аспиранти, тие биле едногласни во ставот дека новите земји членки треба да придонесат за стабилноста на Алијансата и со своите капацитети да ги унапредат нејзините способности за остварување на целите поставени во Стратескиот концепт.

¹⁹² Повеќе детали во Daalder, Ivo. *US Ambassador: Consensus Rule in NATO 'Unstable' if Burden Sharing Remains 'So Unequal'*, U.S. Mission to NATO, June 18, 2013.

¹⁹³ Paragraph 42, *Study on NATO Enlargement*, 03 September 1995, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm

¹⁹⁴ Повеќе детали во Larrabee, F. Stephen. *NATO Enlargement: Prague and Beyond*, Prepared for the IISS/CEPS European Security Forum, 9 July 2001, <http://www.eusec.org/larrabee.htm>

Пред иницирањето на првата рунда на проширување на Алијансата, постоела дебата за можното негативно влијание на зголеменото членство врз функционирањето на организацијата, со особен нагласок на процесот на донесување одлуки и потешкотиите што би можеле да се јават при постигнувањето консензус (the enlargement dilemma). Тоа било разбирливо од причина што новите земји членки, Полска, Унгарија и Чешка, не се сметале за развиени западни демократии заради предолгото функционирање од другата страна на Железната завеса. Како резултат на тоа, можело да се очекува тие да имаат поинакви ставови од западноевропските земји во однос на одредени безбедносни прашања. Всушност, одлуката за проширување со земјите од Централна Европа била ставена на тест набрзо по нивното зачленување во Алијансата кога започнува кампањата на НАТО против Косово.¹⁹⁵

Процесот на проширување на НАТО уште од самиот почеток претставува горливо прашање во односите на Алијансата со Русија, но тоа особено доаѓа до израз со рундата на проширување во 2002 година кога поканата за членство е упатена до седум земји од Централна и од Источна Европа, вклучувајќи ги и државите од Балтичкиот регион¹⁹⁶. И покрај отвореното спротивставување на Русија кон проширувањето на НАТО и потешкотиите во функционирањето на Здружениот совет НАТО-Русија, сепак процесот на проширување продолжува. Така, со последната рунда на проширување во 2009 година¹⁹⁷ Алијансата брои вкупно 28 членки. Зголемениот број одлучувачи несомнено ја покренува дилемата за ефикасноста на консензуалното одлучување во НАТО и за потребата од негово приспособување кон новите состојби.¹⁹⁸ Со тоа се актуелизираат

¹⁹⁵ Полска се јавува како голем поддржувач на операциите во Косово, Чешка покажува отворено спротивставување, додека Унгарија се провлекува незабележано. Подетално во Hendrickson, Ryan C. *The Miscalculation of NATO's Death*, Parameters, Spring 2007, Volume 37, Issue 1. Достапно на <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/07spring/hendrick.pdf>.

¹⁹⁶ Естонија, Летонија, Литванија, Словенија, Словачка, Бугарија и Романија добиваат покана за членство на Самитот во Прага во 2002 година, а полноправно членство стекнуваат во март 2004 година, кратко пред Самитот во Истанбул.

¹⁹⁷ Албанија и Хрватска добиваат покана за членство на Самитот во Букурешт 2008 година.

¹⁹⁸ Vincent, Jack E. Straus, Ira L. Biondi, Richard R. *Capability Theory and the Future of NATO's Decisionmaking Rules*, Journal of Peace Research, Volume 38, no. 1, 2001 p. 68.

дебатите за можна примена на некои од механизмите што се применуваат во други меѓународни организации.

3.2.6. Нуклеарната политика на НАТО

Прашањето за нуклеарната политика на НАТО е едно од традиционалните прашања сврзани со Алијансата за коешто дискусиите подлежат на изразен конзерватизам и зависат од правилото за консензус меѓу земјите членки.¹⁹⁹ Како резултат на тоа, дискусиите за ова прашање вклучуваат опсежни консултации и внимателен избор на зборови во документите во коишто се регулирани принципите на стратегијата за нуклеарната политика на Алијансата и на прашањето за непролиферација на нуклеарното оружје.

Ова особено доаѓа до израз на неформалниот состанок на министрите за надворешни работи на земјите членки на НАТО одржан во Талин, Естонија во април 2010 година, на којшто за прв пат официјално се разговара за нуклеарното прашање. Со тоа дебатата, којашто порано се водела само во воените кругови на Алијансата, добива нова политичка тежина. На состанокот, и покрај искажаната подвоеност на ставовите на земјите членки во однос на потребата за зачувување на нуклеарната способност на НАТО и во однос на плановите на Алијансата за противракетна одбрана, особен нагласок е ставен на потребата да се избегне унилатералното дејствување на одделна земја членка и на генералниот договор дека одлуките по ова прашање треба да ја изразуваат волјата на Алијансата како целина.

Како резултат на тоа, на Самитот во Лисабон одржан во 2010 година, шефовите на државите и владите на земјите членки на НАТО постигнуваат согласност за новиот Стратегиски концепт на Алијансата во којшто, меѓу другото, се поставени и принципите што се однесуваат на нуклеарното вооружување на НАТО распоредено во пет земји членки: во Белгија, во Германија, во Италија, во Холандија и во Турција. Од причина што дел од нив и од другите западноевропски земји членки се залагале за

¹⁹⁹ Lunn, Simon. Kearns, Ian. *NATO's Nuclear Policy After Lisbon. The Summit Documents and the Way Ahead*. Report Prepared for the Meeting of the European Leadership Network, London, January 25, 2011.

намалување на нуклеарниот арсенал во Европа, и воопшто во светот, а другите земји членки - вклучувајќи ги новите членки од Централна и од Источна Европа и Турција - го поддржувале задржувањето на нуклеарниот капацитет на Алијансата како симбол на гаранцијата за заштита на членките согласно член 5 од Северноатлантскиот договор, донесена е одлука да се изработи посебен документ во којшто ќе биде даден сеопфатен преглед на поставеноста на одбраната и на нуклеарното вооружување на НАТО (*Defence and Deterrence Posture Review – DDRP*).

На изработката на документот ѝ претходеле опсежни консултации во коишто рамки повеќе земји членки не покажувале расположение за постигнување консензус за *status quo* состојбата во однос на нуклеарните капацитети на Алијансата, како резултат на што мислењето на експертите било дека за ова прашање во Алијансата се води неконсензуална дебата.²⁰⁰ Сепак, иако Белиџа, Холандија и Германија отворено го искажале својот став за отстранување на оружјето за масовно уништување од нивната територија, свесни за сензитивноста на прашањето во рамките на Алијансата, тие се согласиле одлуките за каква било промена да бидат донесени со консензус на земјите членки.

Документот за којшто била постигната согласност на состаноците на министрите за надворешни работни на земјите членки во април 2012 година во Брисел, е презентираан на Самитот во Чикаго во мај 2012 година на којшто е потврдена определбата на НАТО да го сочува капацитетот на соодветна комбинација од нуклеарно, од конвенционално и од ракетно вооружување со цел да ги оствари заложбите поставени во новиот Стратегиски концепт.²⁰¹ Со оглед на тоа што во експертските кругови по Самитот се појавиле аргументи дека прашањето за поставеноста на одбраната и на нуклеарното вооружување на НАТО не го добило потребното внимание, а документот DDRP не дал одговори на значајни

²⁰⁰ Van der Zeijden. Snyder, Susi, Ekker, Peter Paul. *Exit Strategies, The Case of Redefining NATO Consensus on U.S. TNW*, IKV PAX CHRISTI, April 2012, p. 15.

²⁰¹ *Chicago Summit Declaration*, May 20, 2012 http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease

прашања на засегнатите земји членки²⁰², прашањето за нуклеарната политика на НАТО и во иднина останува предизвик за консензуалното одлучување во Алијансата.

3.3. Можни решенија и дополнителни механизми за зајакнување на консензусот

Првите несогласувања околу процесот на одлучување во Алијансата и отворените повици и предлози за воведување промени доаѓаат од САД. Тие повици го покренуваат прашањето дали консензуалното одлучување претставува пречка за способноста на НАТО да донесува брзи и ефикасни одлуки, и тоа особено во контекст на воените операции. Како резултат на тоа, на Самитот во Прага во 2002 година, во пресрет на петтиот циклус на проширување на Алијансата со упатувањето покана за прием на седумте земји од државите на Централна и на Источна Европа, Конгресот на САД испраќа јасна порака дека новите земји членки треба да придонесат за зголемување на безбедноста на Алијансата, а не само да се нејзини конзументи. Соочени и со отвореното спротивставување на одредени земји членки во контекст на операцијата во Ирак, во мај 2003 година Сенатот на САД го крева гласот и отворено укажува на можноста за воведување измени во консензуалното одлучување, па дури и за суспензија или санкционирање на земја членка пред Северноатлантскиот совет.²⁰³

Како резултат на тоа, започнуваат да се разгледуваат опции коишто би придонеле за олеснување на процесот на одлучување во врска со планирањето и изведувањето на воените операции, а коишто суштински не би го промениле консензуалното одлучување. Сепак тоа се внимателни дебати со цел да се најде соодветно решение што ќе ја задоволи потребата од приспособување на правилото за консензус, а притоа да не се наруши кохезијата на Алијансата и единството на членството.

²⁰² Повеќе детали на <http://www.nonukes.nl/en/news/natos-deterrence-and-defence-posture-review-shows-that-consensus-is-not-possible>.

²⁰³ Michel, Leo. *NATO Decisionmaking: How the "Consensus Rule" Works?* p. 1.

3.3.1. Сојузничка под закана

Според постојните процедури, воените власти на НАТО ги подготвуваат само оние оперативни планови за вонредни состојби за коишто добиваат политички насоки од Северноатлантскиот совет. Воениот комитет на НАТО има мали овластувања за иницирање оперативни планови за среднорочни и долгорочни закани, додека Северноатлантскиот совет го задржува овластувањето за иницирање и за одобрување на сите оперативни планови чијашто цел е одговор на реална криза или на криза што се заканува да избие наскоро. Во таков случај, консензуалното одлучување може да го забави процесот на планирање доколку една од земјите членки се колеба да даде одобрение за планот заради страв од испраќање несоодветен политички сигнал.²⁰⁴

Според правилото „сојузничка под закана“, која било земја сојузничка (или повеќе земји членки во група) може да побара воените власти на НАТО да подготват оперативни планови за состојби коишто можат да го загрозат нејзиниот територијален суверенитет и интегритет, нејзината политичка стабилност или нејзината безбедност. Барањето потоа автоматски би било одобрено од страна на Советот, освен доколку некоја друга земја сојузничка не се спротивстави и го наруши консензусот.

Позитивната страна на овој механизам е тоа што тој е во согласност со член 4 од Северноатлантскиот договор, но товарот на одлуката тогаш паѓа на сојузничките што не се под закана. Тие треба да одлучат со консензус дали навистина постои потреба за такво оперативно планирање и дали тоа е во согласност со можностите на земјите членки. Доколку се скрати улогата што ја има Северноатлантскиот совет во процедурата за иницирање на оперативното планирање, воените власти на НАТО би биле во состојба за брзо време по појавата на заканата да ги извршат подготовките и да ги утврдат опциите за воено дејствување. Притоа, Советот би ја задржал моќта на консензуално одлучување за избраната опција и за потребата за нејзина промена или модификација. Гледано од аспект на тешкотиите при донесувањето на одлуката во Алијансата по барање на Турција во 2003 година за изработка на план во поддршка на

²⁰⁴ Michel, Leo. *NATO Decisionmaking: Au Revoir to the Consensus Rule?* p. 9.

нејзината противвоздушна одбрана при изведувањето на операциите на НАТО во Ирак, со ваквиот механизам на одлучување ќе се избегнела состојбата на „ќорсокак“ во којшто се нашла Алијансата, а планот ќе бил изработен побрзо.

Негативната страна на овој механизам е што постои ризик некоја од земјите сојузнички да го смета оперативното планирање за политичка провокација при што земјата или групата земји сојузнички што го поднела барањето за изработка на оперативен план има предвид нереални или предимензионирани закани. Во тој случај таквите закани би придонеле за влошување на односите меѓу земјите членки во Алијансата.

3.3.2. Коалиции во НАТО или комитети на контрибутори

Според овој пристап, за одобрение на операција предводена од НАТО е потребен консензус, но она што е различно од востановеното консензуално одлучување е тоа што Северноатлантскиот совет би можел да даде мандат на Комитет на контрибутори што ќе ја спроведува операцијата во име на Алијансата. Комитетот би бил составен од земјите членки што се подготвени да дадат свој придонес во операцијата со сили или со други способности и би имал пристап до заедничките способности и средства на НАТО, како и до неговата командна структура. Исто така, Комитетот би го одобрувал концептот за операцијата и правилата за ангажирање, би ги издавал наредбите за активирање на силите до Врховниот командант на сојузничките сили во Европа и би ги преземал неопходните активности за спроведување на операцијата. Земјите членки што не учествуваат во Комитетот на контрибутори нема да имаат право да влијаат на одлуките што на дневна основа би се донесувале за менаџирање на операцијата, но по востановена соодветна процедура, би можеле да влијаат на повторната расправа во Северноатлантскиот совет за мандатот на Комитетот.

Позитивната страна на овој принцип е што се задржува правилото за консензуално одлучување за оперативните одлуки на НАТО. Притоа, наликува на практиката кога некоја земја сојузничка се одлучува да не ја прекине процедурата на молчење иако има одредена резерва во врска со

некоја операција заради постојната атмосфера во Северноатлантскиот совет во полза на продолжување на процедурата. Принципот воедно овозможува полесно надминување на тешкотиите при одлучувањето меѓу земјите членки кога станува збор за криза што се случува надвор од Евроатлантскиот регион, којашто не вклучува активирање на членот 5 од Северноатлантскиот договор и за којашто земјите членки имаат различен интерес за ангажирање воена сила. Исто така, формирањето Комитет на контрибутори би одело во прилог на земјите членки коишто се соочуваат со заедничка закана, а управувањето со операцијата не би било отежнато од страна на членките што не учествуваат во Комитетот. Од друга страна пак, принципот овозможува механизам за земјите членки што подоцна сакаат да се вклучат во работата на Комитетот и да дадат придонес кон спроведувањето на операцијата.

Сепак, одлучувањето по пат на формирање Комитет на контрибутори може да отвори одредени прашања во однос на транспарентноста при утврдување на минималниот праг на придонесот што треба да го дадат земјите контрибутори. Овозможувањето паритет меѓу практичниот придонес на некоја земја членка и нејзиното влијание врз оперативните одлуки не е ништо ново за Алијансата, но практиката покажува дека за такви прашања досега се одлучувало зад кулисите, и тоа врз основа на случај по случај. Исто така, оваа опција може да ги подгрее убедувањата на одредени земји членки на Алијансата дека Вашингтон гледа на НАТО како на алатка за исполнување политики и воени операции по свој избор, при што ги одбира партнерите што сака да се вклучат во операциите предводени од САД и ги користи капацитетите на земјите членки ставени на располагање на Алијансата.²⁰⁵

Придобивката и негативната страна на принципот на донесување одлуки со формирање Комитет на контрибутори може илустративно да се објаснат во контекст на распоредувањето на силите на НАТО за брза реакција (NRF).²⁰⁶ Имено, одлучувањето на дневна основа при

²⁰⁵ Michel, Leo. *NATO Decisionmaking: Au Revoir to the Consensus Rule?* p. 12.

²⁰⁶ Иницијативата за формирање на Силите на НАТО за брза реакција (NRF) е покрената од САД на Самитот на НАТО во Прага во ноември 2002 година, а е одобрена во јуни 2003 во Брисел на состанокот на министрите за одбрана на земјите членки. Секоја земја членка

ангажирањето на NRF би било олеснето заради тоа што од процесот би биле исклучени земјите членки што не учествуваат во Комитетот. На тој начин, земјите што имаат резерва во однос на одлуката нема да бидат принудени да молчат заради широката поддршка на Алијансата што ја искажуваат другите земји членки, а притоа сепак би се задржало правилото за одлучување со консензус за одобрување на операциите. Со оваа опција би се избегнал маневарот за префрлање на одлучувањето од Северноатлантскиот совет во Комитетот за одбранбено планирање што е искористен во 2003 година во однос на барањето на Турција за поддршка од Алијансата при изведувањето на борбените дејства во Ирак.

Од друга страна, Комитетот на контрибутори би можел да влијае на брзината на распоредување на NRF, што е всушност спротивно на нивниот концепт и намена. Имено, самото формирање на нов комитет во рамките на Советот каде што е потребен консензус за распоредување сили би го пролонгирало времето потребно за добивање одобрение за оперативно планирање. Притоа, доколку некоја земја членка искаже негативен став кон употребата на NRF во Советот, може да го попречи дури и формирањето на Комитетот на контрибутори. Ако на целата бирократска процедура и на времето потребно за постигнување консензус за надминување на *status quo* состојбата се додаде и потребното време за преговори во рамките на Комитетот, тоа подразбира одолговлекување на процесот пред воените планери да добијат политички насоки да го започнат оперативното планирање.

Исто така, имајќи го предвид концептот на обука и ангажирање на NRF според којшто националните контингенти на ротирачка основа тренираат заедно шест месеци, а потоа шест месеци се на располагање на Алијансата, формирањето Комитет на контрибутори би можело да доведе до две непријатни ситуации. Во едната ситуација може да дојде до изолација на земјите што имаат клучни или специјални воени капацитети, односно *niche* способности што претставуваат суштествен дел од NRF. Во другата ситуација, некоја земја членка којашто во моментот има

има суверено право да одлучи дали сака да даде придонес со свои сили, при што не се нарушува востановената процедура на одлучување во Алијансата.

национален контингент во NRF може да одлучи да не учествува во Комитетот на контрибутори и со тоа значително да го наруши концептот за употребата на силите за брзо распоредување коишто би добиле имиџ на *ad-hoc* сили за распоредување.²⁰⁷

3.3.3. Дискреционо право на SACEUR

Според оваа опција Северноатлантскиот совет би му дал широки дискрециони овластувања на Врховниот командант на сојузничките сили во Европа (SACEUR) по своја оцена, доколку е потребно, да изработи оперативни планови за можни воени мисии на Алијансата, а тој пак би имал обврска за истото да ги информира Генералниот секретар и Воениот комитет. Ова правило всушност би претставувало пресликување на моделот на Здружените воени команданти на САД коишто имаат задача да ги следат развојните закани во зоната на нивна одговорност и да изработат оперативни планови за нивно соодветно менаџирање. Ваквото планирање би заштедило време за воени подготовки во услови на соочување со реална закана што претходно била земена предвид при изработката на плановите. И во овој случај Северноатлантскиот совет би ја задржал моќта на одлучување со консензус дали да се спроведе избраната опција и дали постои потреба на нејзина промена, а времето потребно за донесување соодветна политичка одлука во случај на прогресивна закана значително би се намалило. Ваквиот механизам за оперативно планирање е во полза на донесувањето одлуки за распоредувањето на силите на НАТО за брза реакција.

Негативната страна на овој механизам е што ја нарушува практиката, а со тоа и востановеното правило Северноатлантскиот совет или Комитетот за планирање на одбраната да даде политички насоки на воените власти на НАТО пред почетокот на подготовката на оперативните планови. Исто така, некои земји сојузнички може да не ги радува фактот што на највисоките претставници на САД во НАТО би им биле дадени толку широки овластувања.

²⁰⁷ Повеќе детали во Kulas, Thomas J. *Does the NATO decision process support the rapid response capabilities of the NATO response force?*, a Research Report, April 2007.

Тргувајќи од аргументот дека подготвителното или флексибилно планирање има свои предности, механизмот за оперативно планирање со дискреционо право на SACEUR може да биде модифицирано со тоа што Генералниот секретар на Алијансата, којшто по правило е Европеец, би имал овластување да даде насоки на SACEUR да изработи план за вонредна состојба што би бил во духот на Северноатлантскиот совет, без притоа да е потребна и негова формална одлука. Оваа опција би придонела за постигнување на посакуваните практични резултати и би оставила простор за консултации и политички дискусии меѓу другите земји членки во насока на добивање одлука за оперативно планирање од Советот. Но, постои ризик Генералниот секретар да не биде одлучен да го искористи даденото дискреционо право за давање директни насоки на SACEUR.

3.3.4. Консензус со минус

Според Лео Мичел (Leo Michel), аналитичар на трансатлантските одбранбено-безбедносни прашања, со оваа опција одлучувањето во Северноатлантскиот совет би останало консензуално, но во случај кога не би можел да се постигне консензус, Советот би можел да донесе одлука за иницирање операција преку процес сличен на квалификуваното мнозинско гласање во ЕУ. Според таквиот процес, секоја земја членка би имала соодветен број гласови со „тежина“ соодветна на бројот на населението, со одреден фактор на корекција наменет за заштита на членките со мала популација.²⁰⁸

Позитивната страна на оваа опција е што доколку сите земји членки го прифатат квалификуваното мнозинско гласање, при што би го задржале принципот Северноатлантскиот совет да ги одобрува одлуките за операциите на Алијансата, таквата процедура би предизвикала потешкотии, па дури и би оневозможила земја членка или група на земји членки да блокира операција на Алијансата што е поддржана од другите членки. Всушност, ваквата процедура на одлучување би можела да биде комбинирана со принципот на формирање коалиции или комитети на

²⁰⁸ Michel, Leo. *NATO Decisionmaking: Au Revoir to the Consensus Rule?* p. 12.

контрибутори во НАТО при што комитетите би можеле да добиваат мандат врз основа на квалификувано мнозинско гласање.²⁰⁹

Од друга страна, ваквата процедура би претставувала радикална промена во однос на постојните процеси во НАТО и би можела да има негативно влијание на политичката кохезија на Алијансата од аспект на креирање ефект на зголемено влијание на земјите членки со голема популација на сметка на земјите членки со помала и со средно голема популација. Според одредени размислувања, примената на формулата за квалификувано мнозинско гласање би било контраверзно и опасно по опстанокот на Алијансата, особено заради радикалното отстапување од нејзиниот клучен концепт „сите за еден“.²¹⁰ Ваквиот механизам на одлучување би наметнал многу преговарање и склучување договори меѓу земјите членки под притисок, што од друга страна би довело до формирање фракции во Алијансата и пазарења.²¹¹

Формулата за квалификувано мнозинско гласање би имала негативно влијание и на воената кохезија на Алијансата од аспект на подготвеноста на помалите земји членки да вложуваат во надградба на своите воени способности и истите да ги стават на располагање на Алијансата. Со тоа би било отежнато постигнувањето на една од главните цели на процесот на трансформација на НАТО којашто се однесува на зголемувањето на степенот на интероперативност на силите на земјите членки. Следствено на тоа, процедурата на гласање со квалификувано мнозинство би влијаела негативно и на интероперативноста на NRF и би го отежнала нивното распоредување. Тоа особено од причина што таквата процедура би претставувала уште еден дополнителен чекор во процедурата на донесување одлука во Северноатлантскиот совет за распоредување на NRF којшто доколку не успее да донесе консензуална одлука би се обидел да ја постигне целта со примена на формулата за квалификувано мнозинско гласање со што би се нарушил клучниот концепт за брзо распоредување на силите за интервенција.

²⁰⁹ Ibid, p. 13.

²¹⁰ Kulas, Thomas J. *Does the NATO decision process support the rapid response capabilities of the NATO response force?* p.18.

²¹¹ Gallis, Paul. *NATO's Decision Making Procedure*, p. 5.

Имајќи предвид дека при донесувањето одлука за распоредување на NRF одредени земји членки што даваат придонес во заедничките капацитети би можеле да бидат надгласани од мнозинството земји членки, може да се наметне дилемата дали мнозинството ќе може да ги користи капацитетите на тие издвоени земји.²¹² Во таков случај, кога некоја мисија на Алијансата за којашто е потребно распоредување на NRF премине во мисија според член 5 од Северноатлантскиот договор, издвоените земји членки би се соочиле со потребата да ги испочитуваат определбите на Алијансата во конфликтите на коишто се спротивставиле со цел да ги зачуваат нејзините клучни принципи на заедништво и кохезија.²¹³

3.3.5. Квалификувано мнозинство и конструктивна воздржаност (искуства од ЕУ)

Иако институционалната архитектура на ЕУ е *sui generis* и како таква не може да се прслика во другите меѓународни организации, некои нејзини механизми и научени лекции²¹⁴ може да послужат како појдовна точка за размислување во насока на воведување поголема флексибилност во процесот на одлучување на НАТО. Такви се процедурата на гласање со квалификувано мнозинство и механизмот за конструктивна воздржаност којшто според експертите ги „поставува границите на принципот на едногласност во процесот на одлучување“.²¹⁵ За да се разбере како функционираат овие процедури потребно е да се разбере системот на донесување одлуки во Заедничката надворешна безбедносна политика (ЗНБП) во ЕУ.

²¹² Во деведесеттите години на минатиот век биле водени дискусии на слична дилема во контекст на употребата на капацитетите на НАТО од страна на Западната европска унија при што било изразено стравување дека доколку Алијансата го напушти консензуалното одлучување би можела да се соочи со „операции предводени од ЕУ во коишто се користат одредени капацитети на НАТО за коишто не е добиена целосна согласност од сите земји членки“. Повеќе детали во Yost, David S. *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*, United States Institute for Peace Press, Washington D.C., 2000.

²¹³ Kulas, Thomas J. *Does the NATO decision process support the rapid response capabilities of the NATO response force?* p.19.

²¹⁴ Позитивните искуства од новините во процесот на одлучување во ЕУ воведени прво со Договорот од Амстердам од 1997 година и подетално разработени во Договорот од Ница од 2001 година како „зајакната соработка“ се однесуваат на поголемата флексибилност во системот на одлучување во Заедничката надворешна безбедносна соработка (Common Foreign Security Policy – CFSP). Повеќе детали во Kardas, Saban. *Inserting Flexibility into NATO? Lessons for NATO from the EU*, p.19.

²¹⁵ *Ibid*, p. 20.

Имено, одлуките од доменот на ЗНБП во ЕУ со донесуваат едногласно на ниво на Советот на министри, но согласно член 23 став 1 од Договорот за ЕУ, Советот може да одлучува според принципот на квалификувано мнозинство²¹⁶ „кога усвојува здружени акции, заеднички политики или донесува други одлуки врз основа на заедничка стратегија или заедничка политика“. Тоа всушност значи дека Советот може да донесе одлука со квалификувано мнозинство само во рамките на поширока одлука којашто веќе претходно е донесена едногласно на повисоко ниво. Исто така, останува и ограничувањето „доколку некоја земја членка на Советот на министри изјави дека, заради причини валидни за националната политика, има намера да се спротивстави на донесувањето одлука со квалификувано мнозинство, тогаш да не се гласа на тоа ниво, туку одлучувањето да се пренесе на ниво на Советот на ЕУ за да се донесе одлука по принципот на едногласност“. Имајќи предвид дека принципот на донесување едногласна одлука, вклучувајќи ја и моќта за поставување вето, важи и за прашањата што имаат воени или безбедносни импликации на ЕУ може да се заклучи дека принципот на едногласност го задржува централното место во системот за одлучување на надворешната и безбедносната политика на ЕУ.²¹⁷

Елементот на флексибилност во ваквиот систем на одлучување, воведен за прв пат со Договорот од Амстердам во 1997 година, е процедурата според којашто воздржаноста на една земја членка во Советот не претставува пречка за постигнување едногласна одлука меѓу другите земји членки. Согласно Договорот, доколку некоја земја членка сака да биде воздржана при гласањето, може да даде формална изјава за воздржаност, по што не е обврзана да ја примени донесената одлука туку само да прифати дека таа одлука е обврзувачка за Унијата. Сепак, и оваа процедура подлежи на ограничување во контекст на тоа дека доколку вкупниот процент на земји членки коишто се изјасниле за воздржани надмине една третина од пондерираните гласови, во согласност со член

²¹⁶ Квалификувано мнозинство претставуваат 55% од земјите членки коишто претставуваат 65% од населението на ЕУ.

²¹⁷ Kardas, Saban. *Inserting Flexibility into NATO? Lessons for NATO from the EU*, p. 21.

205(2) од Договорот за воспоставување на Европската заедница²¹⁸, тогаш овој механизам не може да се примени и не може да се донесе валидна одлука.

Гледано од аспект на начинот на којшто функционира, механизмот за конструктивна воздржаност може да се карактеризира како комбинација на механизам за одлучување и елемент на флексибилност. Следствено на тоа, можат да се идентификуваат неколку негови недостатоци. Имено, со фактот што некоја земја членка би ја оправдала својата воздржаност со националните интереси се нарушува концептот на заедништво во ЗНБП, при што наместо повеќе да се продлабочи интеграцијата меѓу земјите што покажуваат волја за соработка, механизмот претставува пречка против блокадата што би ја наметнала некоја земја членка. Исто така, по својата природа механизмот за конструктивна воздржаност главниот акцент го става на „неучеството“ во одлучувањето, а доколку причината за тоа на некоја земја членка е од финансиски карактер, тогаш конструктивното влијание на механизмот сосема се губи. Со оглед на тоа што трошоците за мисиите што се одобруваат со овој механизам ги покриваат земјите учеснички, тогаш се појавува тенденција кон систематско „слободно возење“ (*free riding*) и наместо конструктивен механизам за ЗНБП воздржаноста може да премине во деструктивен механизам.²¹⁹ Но, и покрај бројните недостатоци, позитивната страна на механизмот за конструктивна воздржаност е што тој овозможува одлуките да останат во рамките на ЕУ, односно не дозволува создавање „паралелни институционални или процедурални рамки за соработка“ надвор од Унијата што би ги користиле одметнатите членки, односно тие што се изјасниле за воздржани во процесот на одлучување.

Признавајќи го специфичниот карактер на ЕУ, како и фактот на двојно членство на европските земји во двете меѓународни организации, се наметнува прашањето дали и во колкава мера би можеле позитивните искуства и научени лекции од ЕУ да се применат во НАТО. Механизмот за

²¹⁸ *Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community*, Official Journal of the European Communities, C 325/33, 24.12.2002.

²¹⁹ Повеќе детали во Missiroli, Antonio. *CFSP, Defence and Flexibility*, Institute for Security Studies, WEU, Paris February, 2000, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp038e.pdf>

конструктивна воздржаност би можел да придонесе за одредена флексибилност во процесот на одлучување во Алијансата со консензус како во случајот со Турција во 2003 година. Но, заради безбедносниот карактер на Алијансата, како и заради фактот што би настанал реален функционален проблем доколку одредени земји членки што имаат значајни воени капацитети се изјаснат за воздржани и како такви не земат учество во мисиите на Алијансата, мора да се има предвид дека примената на ваквиот механизам би била во многу лимитирани рамки.

Сепак, гледано од аспект на тоа дека директното спротивставување на некоја земја членка на одредена одлука на Алијансата со поставување вето би претставувала безизлезна ситуација, примената на механизмот за конструктивна воздржаност би можела да доведе до избегнување на состојбата на *кор-сокак* во процесот на одлучување, при што би било возможно мобилизирање на средствата и капацитетите што другите земји членки ги ставиле на располагање на Алијансата. Иако неучеството на некој клучен актер во процесот на одлучување може да влијае на намалување на чувството на солидарност и доверба меѓу земјите членки, сепак тоа е помалку сериозно од *status quo* состојбата на преземање никакви дејства или пак давањето адут карта во рацете на членката што се спротивставува на одлуката.²²⁰

Доколку концептот на функционирање на механизмот за конструктивна воздржаност се спореди со веќе споменатите механизми во контекст на воведување поголема флексибилност во процесот на одлучување на НАТО, може да се аргументира дека конструктивната воздржаност наликува на правилото за консензус со минус, кога станува збор за една воздржана земја членка, или пак на механизмот комитет на контрибутори, во случај на група воздржани земји членки на Алијансата.

²²⁰ Најдобар пример за тоа е Грција којашто со моќта за ставање вето континуирано ја блокира одлуката на Алијансата за упатување покана за членство на Република Македонија. За надминување на ситуацијата, во контекст на прашањето за проширување на Алијансата, во 2009 година тогашниот канадски министер за одбрана Питер Меккеј ја дава идејата за формулата „консензус минус еден“ според којашто за блокирање на одлуката за проширување би биле потребни најмалку две земји членки. Извор: http://www.analyticamk.org/newsletters/march2009/Newsletter_MARCH_2009.pdf

ДЕЛ IV

4. РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И НАТО

Крајот на осумдесеттите и почетокот на деведесеттите години од минатиот век беше карактеристичен со појави и состојби коишто целосно ја променија геополитичката сцена во светот. Крајот на Студената војна, транзитот на членките од Варшавскиот пакт од социјалистички во демократски општества, обединувањето и раздружувањето на државите се најкарактеристичните маркери за тој период. Таквите промени значително влијаеја и на безбедносниот амбиент на целиот европски континент. Додека обединувањето или раздружувањето на некои држави одеше по мирен пат и со почитување на постигнатите договори²²¹, во повеќе земји од Балканскиот Полуостров избувнаа внатрешни нереди, а во Социјалистичка Федеративна Република Југославија (СФРЈ) започна и крвав воен конфликт со големи материјални штети и бројни човечки жртви, чишто последици се чувствуваат и денес.

Во еден таков амбиент започна и процесот за осамостојување на Република Македонија и за разлика од другите републики во поранешната СФРЈ, процесот за одделување од федеративната заедница го спроведе по мирен пат. Тогашното политичко раководство успешно спроведе такви политички постапки и компромиси коишто придонесоа тогашната армија, потпадната под воено-политички центри на моќ, мирно и без интервенција да ја напушти територијата на земјата. Тоа секако дека не значеше решавање на сите безбедносни закани и предизвици, бидејќи политичките аспирации на земјите од соседството како и недоволно хармонизираните односи во самото општество, беа силен потенцијал за загрозување на штотуку стекнатата самостојност. Серијата гранични инциденти, економското ембарго наметнато од Грција во периодот од 1994 до 1995 година, оспорувањата на правото за името на државата, за јазикот, за црквата или за нацијата од страна на соседите, беа голем предизвик за безбедноста на државата. Истовремено, не помал предизвик беа и внатрешните културно-политички несогласувања произлезени од етно-

²²¹ Примерите со Сојузна Република Германија и со Чехословачка.

религиските разлики на мнозинскиот народ. Вкупниот регионален безбедносен амбиент во комбинација со внатрешните социјално-економски и интеркултурни состојби во земјата беа основа за иницијативата кај досегашните политички раководства да се определат за членство во НАТО.

Определбата за зачленување на Република Македонија во НАТО беше дополнително мотивирана и од политиката на Алијансата за „отворена врата“ и приемот на нови земји членки. Кога во 2008 година беше упатена покана за членство до Хрватска и до Албанија, се очекуваше и Република Македонија, во пакет со двете држави како земји членки на Јадранската група (А3)²²², да добие официјална покана за полноправно членство во Алијансата и со тоа да ги оствари посакуваните аспирации. За жал тогаш не дојде до реализација на заложбите за чие остварување Република Македонија вложи значителни напори и ресурси, исполнувајќи ги поставените услови.

Во речиси седумдесетгодишната историја на НАТО не постои друга држава кон којашто, како аспирант за влез, бил поставен услов што долги години го одложува полноправното членство, како што тоа е примерот со Република Македонија. Имено, спорот со една од земјите членки на Алијансата и консензуалниот принцип за донесување на одлуките во организацијата, од самитот на НАТО во Букурешт во април 2008 година, сè уште го оневозможуваат членството на Република Македонија. Објективно гледано, ваквиот чин претставува антитеза на декларираната политика за „отворена врата“ промовирана од Алијансата. На тој начин и покрај исполнувањето на преземените обврски за имплементирање на условите потребни за членство, настојувањата на Република Македонија за членство во НАТО се во заложништво за решавање на споменатиот спор што ги блокира вкупните евроатлантски аспирации на земјата.

²²² Јадранската група (А3) е формирана во мај 2003 година во Тирана, со потпишување на Јадранската повелба од страна на Албанија, Хрватска, Македонија и САД, со цел заемна поддршка и помагање на напорите за зачленување во НАТО. Денес Јадранската група брои пет земји членки (А5), со приклучувањето на Црна Гора и на Босна и Херцеговина на групата во 2008 година, и две земји набљудувачи, Србија од 2008 година и Косово од 2012 година.

4.1. Членството во НАТО како стратегиски приоритет на Република Македонија

Осамостојувањето на Република Македонија предизвика различни реакции кај земјите во соседството, базирани главно на засебното толкување на историјата. Со цел да се зачува стабилноста на земјата од можните надворешни влијанија, тогашното политичко раководство ја заговараше т.н. „политика на еквидистанца“. Согледувајќи ги вкупните политичко-безбедносни прилики во земјата и опкружувањето, уште во октомври 1993 година, тогашниот претседател Киро Глогоров се обрати за помош до ОН, којашто во март 1995 година се одзва на барањето испраќајќи ја мисијата УНПРЕДЕП²²³. Мандатот на мисијата беше да врши мониторинг долж граничната линија со Сојузна Република Југославија и со Албанија.

Оваа историска секвенца покажува дека Република Македонија како мала земја, гледано од аспект на големината на територијата, на бројот на популацијата, а особено од аспект на економската и на воената моќ, се соочува со потреба од стапување во сојузи со цел да го овозможи минимум потребното ниво на безбедност и на стабилност на сопствената територија. Имено, како мала држава Република Македонија значително е зависна од надворешнит, и тоа пред сè од регионалните влијанија. Можеби најдобра потврда за тоа може да се најде во решавањето на конфликтот од 2001 година што заврши со политички договор или со компромис наметнат однадвор.²²⁴ Оттука станува јасно зошто членството на Република Македонија во НАТО претставува еден од главните приоритети на секое од досегашните политички раководства, а ваквата определба се содржи и во националните документи од стратегиска важност.

Секако дека определбата на Република Македонија за пристапување кон Алијансата не претставува уникатен приод за креирање позитивна безбедносна состојба, но фактот дека само една од земјите во соседството не е аспирант за членство, нуди реални гаранции за одржување високо

²²³ UNPREDEP - United Nations Preventive Deployment Force.

²²⁴ Ванковска, Билјана. *Справување со минатото: Предизвик за постконфликтно градење на мирот во Македонија*, Современа македонска одбрана, Министерство за одбрана, Скопје, година V, бр.14, 2006, стр. 60.

ниво на безбедност. Во официјалното изјаснување на релевантните институционални сегменти се наведува дека членството на земјата во НАТО е стратегиски приоритет на надворешната политика на Република Македонија²²⁵ во којшто е вложен сериозен квантум од националните ресурси. Ваквиот пристап се должи на процената дека членството во Алијансата е долгорочна гаранција на безбедноста којашто ќе има капацитет да ги стимулира другите општествени сегменти. Оттука, Република Македонија членството во НАТО го смета за трајна определба, за што во државата постои широк општествен и политички консензус.²²⁶ Воедно, се смета и дека членството во Алијансата ќе ѝ донесе корист на Република Македонија не само во однос на безбедноста, туку и на економијата.²²⁷ Ваквиот пристап се базира на процената дека со членството во НАТО Република Македонија ќе добие можност да креира и да испорачува позитивна безбедносна клима, поволна за влез на инвестиции што ќе придонесат за подобрување на вкупниот хабитус во државата. Сето ова всушност се гледа низ призмата на основната и трајна заложба на НАТО да ја гарантира слободата и безбедноста на сите свои членки, притоа оставајќи ја можноста за слободна манифестација на сопствените вредности на секоја земја членка одделно.

Мотивацијата за стратегиската определба на Република Македонија за членство токму кон НАТО како политичко-безбедносна алијанса всушност произлегува и од обврската наведена во член 5 на Северноатлантскиот договор за колективен одговор доколку на некоја од земјите членки ѝ биде загрозувана безбедноста. Воедно, Алијансата компримира завиден воено-политички потенцијал да менаџира и да решава кризи безбедносни состојби, придонесувајќи за нивна консолидација и натамошна стабилизација. Оттука, ако се земе предвид длабокиот антагонизам што го креира политичкиот кампус во Република Македонија, потенцијалот и искуството на НАТО во менаџирање вакви

²²⁵ Извор: <http://www.mfa.gov.mk/?q=nadvoresna-politika/makedonija-i-nato>

²²⁶ Кљусев, Никола. Гоцевски, Трајан. Славески, Стојан. Бакрески, Оливер. *Интересите на Република Македонија за членство во НАТО*, стр. 161.

²²⁷ Гоцевски, Трајан. *Економика на одбраната*, Филозофски факултет, УКИМ, Скопје, 2012 година, стр. 200-201.

состојби може да го унапреди хармонизирањето на политичката стабилност што директно влијае врз моделирањето на безбедносните состојби. Со тоа, во случајот на Република Македонија, НАТО може да даде значителен придонес не само во гарантирањето безбедност на државата од надворешните влијанија, туку и да отвори простор за внатрешна интеграција на општеството. Од друга страна, досегашните искуства укажуваат дека членството во НАТО е во директна корелација со аспирациите на земјата за членство во ЕУ.

Но треба да се има предвид и дека безбедносното опкружување на Република Македонија е условено од фактори што се директно заслужни за актуелната позиција на земјата во однос на нејзината евроатлантска перспектива, како и дека истите тие фактори се активни членки на НАТО и/или на ЕУ. Воедно, треба да се земе предвид и фактот што во вокабуларот на политичките авторитети во Република Македонија сè уште се споменува терминот транзиција, којшто во комбинација со постојните културно-етнички разлики значително влијаат врз остварувањето на стратешкиот приоритет за членство. Надминувањето на ваквите неповолни фактори секако дека претставува дополнителен предизвик за конечна реализација на напорите за членство. Тоа би значело дека Република Македонија како држава треба да продолжи со реформирање на политичкиот систем и со имплементирање на потребните критериуми за членство во Алијансата, колку за постигнување на стратешката цел, толку и за исполнување на стандардите карактеристични за едно модерно општество.

Свесна за недоволната ефикасност на изолираниот систем за национална безбедност, како впрочем и на таквите системи во други мали и економски недоволно моќни држави, Република Македонија се определи за интеграција кон колективните системи на безбедност.²²⁸ Тука е важно да се нагласи дека за разлика од некои земји, како на пример Словенија, каде што за секоја стратешка политичка одлука од ваков карактер се почитува и расположението на граѓаните (најчесто преку организирање

²²⁸ Гергинова, Татјана. *Безбедносна Стратегија на Република Македонија*, Годишник на Факултетот за безбедност Скопје, 2010 година, стр. 60.

референдум)²²⁹, во Република Македонија освен широкиот политички консензус немаше каква било официјална сондажа на јавното мислење по ова прашање.

4.2. Реализација на определбите на Република Македонија за интеграција во НАТО

Географската позиција на Република Македонија во регионални, но и во континентални рамки, има значително влијание во моделирањето на нејзината политичко-безбедносна состојба. Доволен показател за таквата констатација се настаните случени во поблискиот и во подалечниот регион коишто во досегашниот историски период биле пресудни за специфичните околности под коишто се развивала државноста на земјата. Имајќи го тоа предвид, се согледува потребата на Република Македонија да има партнер, во случајов воено-политички сојуз, што би бил во можност да гарантира креирање и практикување постабилна внатрешна и надворешна политика. Согледувајќи ги поволностите од чинот на влегување во сојуз, државното раководство од самото осамостојување претендира кон интеграција во евроатлантските сојузи. Јасната и недвосмислена определба на Република Македонија за членство во НАТО (и во ЕУ) се содржи во Одлуката на Собранието на Република Македонија за членство во НАТО од декември 1993 година, во Националната концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија, како и во други документи во коишто се содржани заложбите од примарен национален интерес.

Со пристапувањето на земјата во програмата на НАТО Партнерство за мир, на Република Македонија ѝ се овозможува учество во иницијативи и програми на соработка на билатерално и на мултилатерално ниво со земји членки на НАТО. Со тоа, земјата добива пристап до проекти што овозможуваат ускладување на демократските принципи на коишто се темели и самата Алијанса, како и за соодветно дизајнирање на Вооружените сили и на политиката за национална безбедност. Влезот на Република Македонија во Партнерството за мир во одредена мерка

²²⁹ Vankovska, Biljana. *The Shock Doctrine*, p.1. Достапно на: <http://www.epu.ac.at/epu/research/Vankovska.pdf>.

придонесе за подобрување на степенот на национална безбедност, пред сè преку новите содржини што ги овозможува оваа програма. Воедно, со самото вклучување во Програмата Република Македонија покажа сериозна определба за исполнување на бараните критериуми потребни за стекнување полноправно членство во НАТО.

Со цел да се креира правна рамка за имплементирање на бараните промени, извршната власт и Собранието на Република Македонија усвоија и спроведоа серија законски интервенции и стратегиски документи поставени како услов за членство. Меѓу другите документи е и Акциониот план за членство во НАТО донесен во 1999 година со којшто Република Македонија се стекна со статус на земја аспират и којшто предвидува опсежни консултации и отчет пред официјални авторитети на Алијансата во текот на планирањето и спроведувањето на преземените обврски.

4.3. Подготовки за членство во НАТО

Политичките подготовки за членство на Република Македонија во НАТО започнуваат непосредно по осамостојувањето на државата и етаблирањето на институциите на државата. Првиот конкретен чекор е направен во декември 1993 година, кога Собранието ја усвои одлуката за Република Македонија да стане членка на НАТО, за веќе наредната година да даде поддршка кон иницијативата за креирање на политичко-воената програма Партнерство за мир, кон којашто се приклучи во ноември 1995 година. Со приклучувањето кон Програмата, земјата даде формална согласност да преземе значителен број обврски што се однесуваат на посветеноста за изградба на демократско општество, како и да се почитуваат принципите на меѓународното право, на Повелбата на ОН, на општата декларација за човековите права итн. Објективно гледано, токму Партнерството за мир претставува капитална програма за билатерална соработка со НАТО, којашто покрај тоа што овозможува добивање советодавно мислење од земјите членки на Алијансата и на Партнерството за спроведување реформи во одбранбениот сектор, воедно обврзува на

транспарентност во планирањето и во трошењето на одбранбениот буџет и на воспоставување демократска контрола врз вооружените сили.²³⁰

Со овој чин беа формализирани и односите меѓу Република Македонија и НАТО, а како натамошен чекор кон полноправното членство во Алијансата беа мерките преземени од страна на Владата и на Собранието на Република Македонија на структурен план. Овие мерки подразбираа и формирање комитет и собраниски комисии за евроатлантски интеграции. Воедно, министерствата за надворешни работи и за одбрана извршија внатрешна реорганизација со цел приспособување кон ангажманите што произлегоа од зачленувањето во Партнерството за мир и од започнатиот процес за стекнување полноправно членство во НАТО²³¹, а беа формирани и нови служби чишто основни задачи и обврски директно произлегуваа од аспирациите за членство и коишто остваруваат директна соработка со НАТО во доменот на својата одговорност.²³² Реформите во администрацијата, преземените обврски и нивната имплементација насочени кон реализација на аспирациите за членство не целат единствено кон самото зачленување на Република Македонија во НАТО, туку и кон зајакнување на правната држава и на нејзините институции.

Политичките подготовки за членство продолжуваат и во јуни 1996 година кога следи потпишувањето на СОФА договорот, со којшто се регулира статусот на присутните американски војници, како и на војниците од земјите членки на Партнерството за мир на територијата на земјата. Потоа следи и одлуката за учество на Вооружените сили на Република Македонија во конфликтни и во постконфликтни мисии надвор од границите на земјата, односно во мисии под мандат на НАТО, што подразбира директно содејство со воената компонента на Алијансата.

²³⁰ Despotović, Ilija. *Crna Gora i NATO*. Matica, 2012 godina, str. 24. Достапно на <http://www.maticacrnogorska.me>

²³¹ Извор: <http://www.fes.org.mk/pdf/Nacionalni%20aspekti%20na%20evroatlanskite%20integracii%20-%20Zoran%20Nacev.pdf>

²³² Служба за реципрочна безбедност на разменетите класифицирани информации меѓу Владата на РМ и НАТО (денес прерасната во Дирекција за безбедност на класифицирани информации), Центар за кризен менаџмент, Дирекција за заштита и спасување и други.

Токму овој сегмент од соработката високо се оценува во севкупните односи меѓу Република Македонија како земја аспирант за членство и НАТО.²³³

Дополнително, политичкиот ангажман резултираше со вклучување на Република Македонија во Процесот за планирање и преглед (ПАРП) во 1996 година, со членство во Евроатлантскиот партнерски совет (ЕАПС) во 1997 година, како и со учество во Процесот на соработка на министри за одбрана на земјите од Југоисточна Европа (СЕДМ).²³⁴

Меѓу другото, соработката со НАТО Република Македонија ја остварува и преку други механизми, како што се: Акциониот план за членство, Акциониот план на Евроатлантскиот партнерски совет, Иницијативата на НАТО за Југоисточна Европа, како и преку Индивидуалната партнерска соработка меѓу Република Македонија и НАТО.²³⁵

За разлика од политичките подготовки, коишто подразбираа креирање и донесување институционална платформа за имплементирање на бараната норматива, трансформацијата во одбранбено-безбедносниот сектор бараше нивна практична реализација. Тоа пред сè опфаќаше трансформација, реструктурирање и модернизирање на Вооружените сили во согласност со постојните стандарди на НАТО, со цел нивно оспособување за извршување одбранбени задачи во и надвор од границите на државата, но и за активна соработка со цивилните институции при справувањето со разни видови кризи и безбедносни предизвици. Оспособувањето соодветни единици од армискиот состав за учество во воени, постконфликтни и мировни мисии на НАТО надвор од границите на земјата претставува една од позначајните реформи во одбранбениот сектор.²³⁶

²³³ На средбите на билатерално ниво меѓу РМ и НАТО и на самитите или на состаноците на високите тела на НАТО на коишто се дискутира за процесот за проширување, ангажманот на РМ во мисиите под мандат на НАТО се користи како аргумент за подготвеноста на земјата за членство во Алијансата.

²³⁴ Земји членки на СЕДМ се: Република Македонија, Албанија, Бугарија, Грција, Италија, Турција, Украина, Црна Гора, Србија, Босна и Херцеговина, Романија, Хрватска, Словенија и САД. Молдавија и Грузија имаат статус на земји набљудувачи.

²³⁵ Нацев, Зоран. Петрески, Тони. *Стратегиски проекции на Република Македонија во надворешната и безбедносната политика*, Европа 92, Кочани, 2013 година, стр.176.

²³⁶ Во моментот приближно 30% од вкупниот армиски состав е распореден во некоја од тие мисии.

Воедно, интервенциите во одбранбено-безбедносниот сегмент целеа и кон зајакнување на капацитетите на безбедносните и на разузнавачките служби во насока на зголемување на нивната ефикасност и на нивото на нивната интеракција и соработка со безбедносните служби на Алијансата и на нејзините земји членки.

4.4. Република Македонија пред и по самитот на НАТО во Букурешт

Арбитражната комисија предводена од Роберт Бадинтер, претседател на Уставниот совет на Франција, во рамките на Конференцијата на Европската комисија за Југославија, на 14 јануари 1992 година донесе конечен заклучок дека Република Македонија ги исполнува условите поставени од Советот на министри на Европската комисија да биде признаена како независна држава.²³⁷ Почитувајќи ги грчките позиции, Конференцијата донесе заклучок дека името Македонија не може да имплицира какви било територијални претензии кон друга држава. Воедно, при приемот на Република Македонија во ООН во април 1993 година²³⁸ беше нагласено дека на земјата ќе ѝ се обраќаат со привремена референца до изнаоѓање на конечниот спор за името. Подоцна, во септември 1995 година Грција и Република Македонија, во рамките на ОН, како „Прва страна“ и како „Втора страна“ потпишаа Времена спогодба којашто, меѓу другото, ја обврзуваше „Првата страна“ да не го попречува зачленувањето на „Втората страна“ во меѓународните организации и сојузи, доколку истото биде сторено под привремената референца.²³⁹ Ова потсетување може да се каже дека е клучно од позицијата на Република Македонија за согледување на позицијата во којашто се наоѓа земјата кога станува збор за нејзиното полноправно членство во НАТО, со оглед дека приближувањето кон и зачленувањето во евроатлантските интеграции е

²³⁷ Pellet, Alain. *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee, A Second Breath for the Self Determination of Peoples*, p. 178.

²³⁸ Во согласност со Резолуцијата на Генералното собрание на ОН бр. 47/225.

²³⁹ Членот 11 од Времената спогодба предвидува експлицитна обврска за Грција да не се противи на пристапувањето или полноправното зачленување на Република Македонија во меѓународни организации под привремената референца „поранешна југословенска Република Македонија“, како што е предвидено во Резолуцијата 817 (1993) на Советот за безбедност на ОН. Извор:http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MK_950913_Interim%20Accord

обременето најмногу од самото име на Република Македонија и ставот на Грција кон него.

Со товарот на уставното име оспорено од земја членка на НАТО и на ЕУ, Република Македонија егзистира на меѓународната сцена од првите денови на своето осамостојување. Сепак, и покрај таквата позиција, во рамките на сопствените можности и прилики, државата правеше напори да го држи чекорот со државите од регионот и пошироко во Европа и во светот. По осамостојувањето, Република Македонија, помалку или повеќе успешно, ги вградуваше демократските принципи на владеење, обидувајќи се истовремено да ги достигне стандардите и критериумите потребни за членство во евроатлантските структури.

Ако се из земе повеќегодишниот интерен проблем на граѓанско општество што кулминираше со меѓуетничкиот конфликт во 2001 година и се заврши со меѓународно посредување, Република Македонија главно имала стабилизирачка улога во регионот. Препознавајќи ја ваквата улога на земјата, САД, како држава што недвосмислено е клучниот фактор во НАТО, во 2004 година се одлучува да ја признае Република Македонија под уставното име.²⁴⁰ Ваквиот чин и натамошната материјална и советодавна поддршка од САД во поглед на приближувањето на земјата кон НАТО, влеваа оптимизам дека Република Македонија, заедно со Република Хрватска и со Република Албанија, ќе добие покана за членство на Самитот на Алијансата што се одржа во април 2008 година во Букурешт, Романија.

Оптимизмот беше поткрепен и со официјалните документирано извештаи на високите административни тела на САД во периодот на подготовките за самитот во коишто трите земји членки на Јадранската група заедно беа споменувани во контекст на прашањето за проширување на Алијансата што ќе биде дел од агендата на Самитот.²⁴¹ Во тој контекст беа и официјалните изјави на претседателот Буш којшто во својот говор во

²⁴⁰ Иако САД и други земји членки на НАТО ја имаат признаено Република Македонија под уставното име, единствено Турција инсистира тоа да биде нотирано во официјалните документи на Алијансата со фуснота.

²⁴¹ CRS Report for Congress. *Enlargement Issues at NATO's Bucharest Summit*, March 12, 2008, <http://fas.org/sgp/crs/row/RL34415.pdf>

предвечерието на Самитот јасно ја посочи историската одлука на НАТО за прием на трите земји кандидати, притоа јасно посочувајќи ја и Република Македонија.²⁴²

Но, користејќи ја можноста за прекинување на процедурата на молчење во процедурата за постигнување консензус во НАТО, Република Грција, поддржана од Република Франција,²⁴³ наложи вето на поканата за прием на Република Македонија во Алијансата. САД и Турција дадоа отворена поддршка за земјата да добие покана за членство во НАТО, но инсистирањето на вето од страна на Република Грција како земја членка на Алијансата, инфериорната позиција на Република Македонија и немањето соодветна поддршка од другите земји членки беа клучната причина двете земји од Јадранска група, без Република Македонија, да добијат покана за членство. Ваквиот исход не беше разочарувачки само за Република Македонија, туку во извесна мера остави непријатен впечаток за функционирањето на политиката на Алијансата за „отворена врата“, но и за степенот на кохезија во Алијансата заради јавно искажаните спротивставени ставови на одредени земји членки во однос на прашањето за проширување.²⁴⁴

Официјалната позиција на земјите членки на Алијансата во однос на неупатувањето покана за членство на Република Македонија беше сумирана во точка 20 од официјалната Декларација од Самитот²⁴⁵ во којашто е посочен предусловот за надминување на прашањето за името меѓу двете страни во рамките на ОН по што би уследела и поканата. Одлуката на Алијансата да не упати покана за полноправно членство на Република Македонија (темелена на проблемот што Република Грција го има со уставното име на земјата) предизвика вистинско незадоволство и разочарување кај официјалната македонска делегација на Самитот и кај

²⁴² Извор:<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/04/20080402-2.html>

²⁴³ Vogel, Nathalie. Udalov, Dmitry. *NATO Summit In Bucharest: A Glass Half-Empty Or Half-Full?* <http://www.worldsecuritynetwork.com/NATO/and-Dmitry-Udalov-Nathalie-Vogel-1/NATO-Summit-In-Bucharest-A-Glass-Half-Empty-Or-Half-Full>

²⁴⁴ На Самитот имаше отворена дебата меѓу Германија и Франција од една страна и САД од другата во однос на вклучувањето на Украина и Грузија во Акциониот план за членство. Ibid.

²⁴⁵ *Bucharest Summit Declaration*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm.

академската и пошироката јавност во земјата,²⁴⁶ пред сè заради грчката цврста позиција, но и заради индиферентноста на другите земји членки, со исклучок на САД и на Турција, по ова прашање. Претседателот Буш јасно го искажа своето незадоволство од донесената одлука со нагласок на потребата за брзо решавање на прашањето за името со цел земјата што поскоро да биде примена во Алијансата.²⁴⁷ Одлуката Република Македонија да не добие покана за членство некои аналитичари на Самитот ја оценија и како „срамна одлука“ за НАТО.²⁴⁸

Обидот на тогашната претседателска администрација на САД и на државното раководство на Република Македонија да го амортизираат таквото незадоволство со креирање и потпишување документ за специјални односи меѓу двете земји беа недоволно содржајна утеха за неуспехот од Самитот на НАТО во Букурешт. Но, ако објективно се споредат позицијата и политичката моќ на Република Македонија во регионални и во меѓународни рамки со моќта и со влијанието што ги има Република Грција, станува јасен вкупниот обем на тешкотиите со коишто се соочува земјата во своите аспирации за влез во евроатлантските интеграциски процеси. Очекувањата на Република Македонија од Самитот на НАТО во Букурешт беа големи и тоа не само во поглед на безбедноста на земјата. Главното очекување, пред сè беше дека преку поканата за членство ќе се даде не само потврда за заложбите на земјата да ги достигне и да ги имплементира поставените стандарди и услови, туку и за конечна валоризација на континуираните определби на државните политички гарнитуре да ги следат и практикуваат позитивните демократски трендови.

Сметајќи дека ветото на Република Грција во Букурешт претставува прекршување на Времената спогодба од 1995 година, во ноември 2008

²⁴⁶ Извор: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/04/04/AR2008040401662.html>

²⁴⁷ Извор: <http://www.spiegel.de/international/world/dejection-in-bucharest-jilted-macedonia-walks-out-of-nato-summit-a-545214.html>

²⁴⁸ На Самитот во Букурешт присуствуваа и официјални претставници на Chatham House (*think-tank* единица при Кралскиот институт за кралски прашања - *The Royal Institute of Royal Affairs* - на Велика Британија). Еден од нив, Робин Шепард, го изрази незадоволството од исходот по прашањето за поканата за членство за Република Македонија. Извор: <http://www.rferl.org/content/article/1079726.html>.

година Република Македонија поведе постапка пред Меѓународниот суд на правдата во Хаг барајќи Судот да пресуди и да утврди дека Грција се противела на поканата за членство во НАТО на Македонија и така ги прекршила своите обврски според Времената спогодба. Во текот на постапката пред Судот и двете страни изнесоа повеќе аргументи што се однесуваат на развојот на меѓусебните односи и проблемот што Грција го има со името на Република Македонија. Утврдувајќи ја својата надлежност за одлучување по обвинувањата за прекршување на Времената спогодба од двете страни, на 5 декември 2011 година Судот донесе пресуда според којашто се утврдува дека противењето од страна на Република Грција пред и за време на Самитот на НАТО во Букурешт претставува прекршување на Времената спогодба и на меѓународното право.²⁴⁹

Имајќи предвид дека токму противењето на Република Грција беше единствената причина што го блокираше постигнувањето консензус меѓу земјите членки на НАТО за предметното прашање и врз основа на тоа Алијансата ја донесе својата одлука да не упати покана за членство до Република Македонија, се наметнува заклучокот дека Алијансата како целина во Букурешт го поддржа чинот на прекршување на меѓународното право од страна на една своја земја членка. Иако од една страна тоа може да се разгледува низ призмата на дебатата за кохезијата во НАТО и почитувањето на принципот за консензуалното одлучување, сепак таквата одлука на Алијансата, којашто сè уште влијае на евроинтеграциските напори на Република Македонија, несомнено може да се разгледува и од аспект на меѓународното право на коешто таа го темели својот легитимитет.

²⁴⁹ International Court of Justice. *Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece)*, Summary of the Judgment of 5 December 2011. Достапно на <http://www.icj-cij.org/docket/files/142/16839.pdf>

ЗАКЛУЧОК

Без сомнение НАТО претставува најсилна воена алијанса во светот, но, како што е својствено за секоја организација што опстојува на светската сцена толку многу години, по патот на својот развој се соочува со силни предизвици и дилеми. Најважната од нив е стратегиската дилема во која насока да продолжи да се движи: дали да се задржи на ограничени задачи или пак да го прошири својот мандат и својот географски фокус прифаќајќи го глобалниот карактер како своја одлика. А како што покажуваат искуствата, се чини дека Алијансата го има направено својот избор кон стекнување одлика на глобален безбедносен фактор.

Со изборот на стратегиската насока на развивање, НАТО мора да ги прифати и другите предизвици насочени кон одамна воспоставените постулати на коишто е заснована Алијансата и притоа да внимава да не се наруши единството и солидарноста на нејзиното членство коишто најјасно се манифестираат преку процесот на одлучување. Тоа особено доаѓа до израз со промените во актуелното безбедносно опкружување во коешто Русија се стреми кон поголема доминација на светската сцена, безбедносните предизвици во арапските земји не се смируваат, а истовремено се појавуваат други транснационални ризици како што се тероризмот, сајбер криминалот и други облици на организиран меѓународен криминал.

Правејќи го стратегискиот избор да се наметне како кредибилна организација за чување и одржување на мирот пошироко во светот, Алијансата мора да ги има предвид и аспирациите на азиските земји од подалечното соседство на Европа за наметнување на своето влијание во светскиот систем на односи од економско-социјален аспект, притоа имајќи импликации и на одбранбено-безбедносната сфера на дејствување. А ако се земе предвид и промената на фокусот на надворешната политика на САД, како на една од највлијателните земји членки на Алијансата, кон наметнување поголемо влијание во арапските и во азиско-пацифичките земји, се чини дека Алијансата се соочува со потребата од одржување соодветна комбинирана форма на односи. Односно, од една страна да го шири својот географски фокус кон подалечното соседство, но од друга

страна, сепак да остане ангажирана во Европа бидејќи клучната премиса на којашто се формирала Алијансата и причината за нејзиниот опстанок е „Европа единствена и безбедна“. Тоа особено заради фактот што антагонизмот меѓу САД и европските членки по прашањето за степенот на ангажирање и посветеност на безбедноста во Европа се актуелизирал честопати во историјата на постоењето на Алијансата, а опстојува и до денес.

Промените во карактерот на Алијансата не може а да не се почувствуваат и во процесот на одлучување којшто ја одржува кохезијата во организацијата. Имено, историјата покажува дека консензуалното одлучување во НАТО придонело за зајакнување на Алијансата во првите години на нејзиното постоење кога постоела јасна претстава за заедничкиот непријател на земјите членки. Тогаш, како механизам на одлучување, консензусот манифестирал колективно единство и солидарност меѓу земјите членки во посветеноста на безбедноста на секоја земја членка одделно и во нивната заедничка борба против ширењето на комунизмот и јакнењето на Советскиот Сојуз како воена сила. Токму кохезијата и единственоста во настапот на земјите членки во светскиот систем на односи биле движечка сила за Алијансата.

Во постстуденовоениот период и процесот на трансформацијата на Алијансата консензуалното одлучување опстојува и понатаму се задржува како основна процедура на одлучување, а со тоа придонесува за опстанокот на организацијата чијшто примарен мотив за формирање повеќе не постои. Неоспорен е фактот дека како составен дел на НАТО и таа процедура се соочува со притисокот на новото безбедносно опкружување и продолжува да функционира во изменети услови на постоење на Алијансата. Тоа го подразбира изменетиот карактер на Алијансата, како и нејзината трансформација од воен кон сојуз со сè поголемо политичко-воено влијание на светската сцена, вклучувајќи го и попримањето глобален карактер преку нејзиното проширување на членството и преку склучувањето функционални партнерства.

Зголемениот број членки е уште еден предизвик за кохезијата на Алијансата. Иако сите членки се обврзуваат на почитување на консензусот

како основен принцип на одлучување, искуства во историјата на Алијансата покажуваат дека, во интерес на националната политика и на националните стратемиски цели, некои земји членки неволно се одлучуваат да ја префрлат својата моќ за одлучување на Алијансата како на меѓународна организација со цел да не предизвикаат своевидна ерозија и поткопување на својот суверенитет. Можеби токму од причина што европските земји членки имаат искуство на движење во насока на супранационализам во делот на заедничката надворешна политика во ЕУ па може посоодветно да ги согледаат последиците од можното поткопување на националниот суверениет на државата и тоа особено ако станува збор за прашања од одбранбено-безбедносен карактер.

Сепак, токму заедништвото и чувството за заштита во контекст на одбраната и на безбедноста е тоа што ги привлекува помалите земји коишто и самите се соочуваат со безбедносни предизвици да покажуваат аспирации за членство. Тоа всушност е и дел од основната дефиниција за една алијанса, да биде гарант за безбедноста на своите земји членки, а тие да се чувствуваат како посилни единки заради целината во сојузот.

Но, таквото заедништво носи и свои одговорности. Кога една алијанса сите свои членки ги третира подеднакво и секој глас при одлучувањето носи своја тежина, без оглед на територијалната големина на државата или на бројноста на нејзините државјани, тоа подразбира и дека сите тие подеднакво треба да придонесуваат за одржување на кохезијата на алијансата и за нејзиниот развој. Ова особено се нагласува во актуелните превирања во НАТО околу споделување на товарот меѓу земјите членки во однос на воените способности и ангажирањето во воените операции и мисии на Алијансата, вклучувајќи ја и дебатата околу потребата за инвестирање во одбраната како предуслов за одржување на силата на Алијансата и на нејзината улога на глобален фактор во поставениот безбедносен систем во светот, а во насока на задоволување на потребата за колективна одбрана и безбедност на земјите членки. Оваа дебата станува сè погласна заради очигледниот парадокс во драстичното намалување на одбранбените трошоци во буџетите на европските земји членки на НАТО од една страна и појавата на некои азиски земји, со Кина

како предводник, коишто прават големи инвестиции во делот на одбраната.

Токму имајќи го предвид ваквиот развој на настаните, не е тешко да се разберат потешкотиите со коишто се соочува Алијансата во поглед на постигнувањето договор за едногласно дејствување при појавата на нови кризи во коишто се чувствува повикана да реагира или пак во коишто и самата има интерес да изврши влијание. Со оглед на тоа што таквите состојби најчесто бараат и подолг период на подготовка, се чини дека исправниот начин за дејствување е да се има јасна стратегиска определба за иднината, јасна претстава за транснационалните ризици, да се преземаат иновативни чекори и да се изнаоѓаат нови механизми за подобра соработка и зајакнување на партнерските врски, а со тоа и да се направат обиди за изработка на концепт на операции што ќе ги задоволи сите земји членки. Се разбира, тука „ѓаволот лежи“ во деталите.

Во насока на изнаоѓање нови механизми за соработка коишто би можеле да одговорат на потребите и на интересите на земјите членки, еден од можните чекори напред е обидот за внесување поголема флексибилност во процесот на одлучување на Алијансата. Очигледно е дека зголеменото членство, проширениот мандат на НАТО, како и промената на географскиот фокус на дејствување ја наметнуваат потребата за видозименување на консензуалното одлучување. Несомнено е и дека тоа претставува адут за одржување на кохезијата на Алијансата и дека не може сосема да се замени со друг механизам за донесување одлуки, но потребно му е приспособување на новонастанатите промени во опкружувањето, како составен дел од трансформациониот процес низ којшто минува и самата Алијанса.

Степенот до којшто е потребно такво приспособување е друго прашање за коешто е потребна детаљна анализа. Веројатно може да се искористат искуствата и од други меѓународни организации коишто би можеле да се приспособат на потребите на НАТО, или пак, како што има примери во поновата историја на Алијансата, во одделни случаи може да се применат механизми коишто придонесуваат за остварување на

зацртаната цел од една страна, а до друга страна, да не ја нарушат кохезијата меѓу земјите членки.

Во таа насока, навраќајќи се на почетната намера да се истражат одговорите на прашањата дали консензусот манифестира единство во Алијансата и дали, како механизам на одлучување, сè уште може да одговори на променетиот карактер на НАТО или е потребно воведување на поголема флексибилност во процесот на донесување одлуки, може да се изведе следниот заклучок.

Согледувањата од проучените студии на случаи во трудот укажуваат на тоа дека консензуалното одлучување во Алијансата го манифестира единството на земјите членки, односно дава слика за „единствениот“ настап на НАТО при донесувањето одлуки за преземање оперативни активности. Но, колку тоа единство ги отсликува реалните состојби во Алијансата е друго прашање. Тоа од причина што специфичните околности во коишто се донесени одредени оперативни одлуки и однесувањето на одредени земји членки во тие моменти укажуваат на потешкотиите со коишто се соочува Алијансата при дефинирањето на заедничките позиции и единствениот настап во напорите за изнаоѓање решение на чувствителни прашања. Токму во таа насока може да се согледа потребата за воведување поголема флексибилност во консензуалното одлучување со цел консензусот да може да опстане како механизам за одлучување во покомплексни ситуации. Сепак, потребен е јасен концепт на дејствување што ќе ги предочи ситуациите и околностите во коишто може или би требало да има „варијација на темата“ консензуално одлучување. Тоа веројатно би подразбирало вметнување повеќеслојност во процесот на одлучување на НАТО, но со оглед на големата бирократија во организацијата, очигледно е дека тоа не претставува новина за Алијансата.

Гледано пак низ призмата на најновите случувања на меѓународната сцена, со особено внимание на постојните релации меѓу САД и западноевропските земји од една страна и Русија од другата како резултат на актуелната Руско-Украинска криза, имајќи го притоа предвид и историскиот развој на односите меѓу САД и Русија на билатерално ниво, се чини дека земјите членки на НАТО кога се соочуваат со „заеднички

непријател" којшто претставува закана за нивните национални интереси манифестираат поголемо единство при утврдувањето на заедничките позиции. Со тоа не може да се избегне впечатокот дека Алијансата полека се враќа кон своите почетоци кога централно место во нејзината агенда беше перцепцијата за заканата од тогашниот Советски Сојуз, а земјите членки беа обединети во ставот за „заедничкиот непријател" и го прифатија консензуалното одлучување како форма на изразување едногласна колективна волја и меѓусебна солидарност.

Имајќи ги предвид ваквите согледувања, може да се заклучи дека е докажана појдовната хипотеза во трудот дека **консензусот во НАТО манифестира единство на Алијансата**. Се разбира, досегашните искуства укажуваат на потешкотии во задржувањето на оригиналната форма на механизмот за одлучување и на потребата за примена на дополнителни инструменти за одржување на консензусот. Но, ако се остане на ставот дека консензуалното одлучување е и треба да биде основен механизам за одлучување во НАТО, а со тоа и да претставува механизам за обезбедување единство во Алијансата, очигледно е дека секоја негова промена во насока на воведување поголема флексибилност или пак приспособување на актуелното опкружување ќе предизвика опсежна и долготрајна дебата. Во потврда на тоа оди и фактот што секоја одлука во Алијансата се донесува низ консултации и со консензус, па заклучокот дека ќе биде потребен консензус за промена на консензуалното одлучување во НАТО е повеќе од очигледен.

БИБЛИОГРАФИЈА

Македонски извори:

1. Ванковска, Билјана. *Меѓународна безбедност, Критички пристап*, Филозофски факултет, Скопје, 2011 година
2. Ванковска, Билјана. *Справување со минатото: Предизвик за постконфликтно градење на мирот во Македонија*, Современа македонска одбрана, Министерство за одбрана, Скопје, година V, бр.14, 2006 година
3. Vankovska, Biljana. *The Shock Doctrine*
<http://www.epu.ac.at/epr/research/Vankovska.pdf>
4. Георгиева, Лидија. *Менаџирање на ризици*, Филозофски факултет, Скопје 2006 година
5. Гергинова, Татјана. *Безбедносна Стратегија на Република Македонија*, Годишник на Факултетот за безбедност Скопје, 2010 година
6. Гоцевски, Трајан. *Економика на одбраната*, Филозофски факултет, УКИМ, Скопје, 2012 година
7. Киркова, Рина. *Иднината на НАТО. Редифинирање на трансатлантското сојузништво*. Аутопринт Т.А. – Скопје, 2010
8. Киркова, Рина. *Легитимноста на употребата на сила: Случајот Либија*. Security Dialogues Online, <http://sd.fzf.ukim.edu.mk/4/241124>
9. Кљусев, Никола. Гоцевски, Трајан. Славески, Стојан. Бакрески, Оливер. *Интересите на Република Македонија за членство во НАТО*, Македонска ризница - Куманово, 2007 година
10. Македонија: Извештај за анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор 1991-2008 година, DCAF, Analytica, Скопје, 2011 година
11. Маролов, Дејан. Скрипта по предметот меѓународно јавно право, Универзитет „Гоце Делчев“ - Штип, Правен факултет – Кочани, Штип, 2012 година

12. Нацев, Зоран. Петрески, Тони. Стратегиски проекции на Република Македонија во надворешната и безбедносната политика, Европа 92, Кочани, 2013 година
13. Стратегија на одбраната на Република Македонија, февруари 2010 година

Странски извори:

1. *A short history of NATO*, <http://www.nato.int/history/nato-history>
2. Andrew, Alexander. *To What Extent are International Organizations (IOs) Autonomous Actors in World politics?*, <http://www.democraticyouth.net>
3. Archer, Clive. *International Organizations*, Third Edition, Routledge, 2001
4. Asmus, Ronald D. Holbrooke, Richard C. *Reinventing NATO*, Riga Papers, Riga-Latvia, 27-29 November 2006
5. Babarinde, Olufemi. *The EU as a Model for the African Union: The Limits of Imitation*. Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol. 7 No.2, April 2007
6. Barnett, Michael. Finnemore, Martha. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University 2004
7. Barnett, Michael. Finnemore, Martha. *The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations*, *International Organization* 53, 4, Autumn 1999, pp. 699-732, http://home.gwu.edu/~finnemor/articles/1999_ios_io.pdf
8. Benecke, Uwe. *Reconsidering NATO's Decision Making Process*, USAWC Strategy Research Project, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania 17013, March 30, 2007
9. Bensahel, Nora. *The Counterterror Coalitions*, RAND 2003
10. Berridge, Geoff. R. *Diplomacy: Theory and Practice*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. 3rd edition, 2005.

11. Beyers, Jan. *How Supranational is Supranationalism? National and European Socialization in the Council of Ministers*,
http://aei.pitt.edu/2227/01/002224_1.pdf
12. Braun, Daniel. *NATO Enlargement and the Policy of Identity*, Centre for International Relations, Queen's University, Kingston, Ontario, Canada 2007
13. Brzezinski, Zbigniew. NATO and World Security, New York Times, August 19, 2009, <http://www.nytimes.com/2009/08/20/opinion/20iht-edbrzezinski.html>
14. *Bucharest Summit Declaration*,
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm*Building a Transatlantic Consensus*, Secretary General Lord George Robertson speech to the European Institute, Washington, DC, February 20, 2003, <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s030220b.htm>
15. Buzzan, Barry. Negotiating by Consensus: Developments in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea, *The American Journal of International Law* 75, 1981.
16. Castaldi, Roberto. *Towards a Federal Democracy in Europe?*, *Centro Studi del Federalismo, Perspectives on Federalism*, Vol. 3, issue 3, 2011
17. Ceranic, Vedran. Pili, Tomislav. *Upoznaj NATO*, Zagreb, kolovoz 2007.
18. *Charter of the United Nations*, 1945
<http://www.un.org/en/documents/charter/chapter8.shtml>
19. *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*, 1945, <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>
20. *Chicago Summit Declaration*, May 20, 2012
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease
21. Clark, Wesley E. *Neglected Allies*, Washington Post, February 1, 2002, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A6178-2002Jan31.html>

22. *Consensus decision-making at NATO*,
<http://www.nato.int/issues/consensus/index.htm>
23. *Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community*, Official Journal of the European Communities, C 325/33, 24.12.2002
24. *Covenant of the League of Nations*, 28 April 1919,
<http://www.refworld.org/docid/3dd8b9854.html>
25. Crawley, Vince. *NATO Members Reach Consensus on Current Operations, Future Goals*, 29 November 2006,
<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2006/11/mil-061129-usia04.htm>
26. CRS Report for Congress. *Enlargement Issues at NATO's Bucharest Summit*, March 12, 2008, <http://fas.org/sgp/crs/row/RL34415.pdf>
27. Daalder, Ivo. *US Ambassador: Consensus Rule in NATO 'Unstable' if Burden Sharing Remains 'So Unequal'*, U.S. Mission to NATO, June 18, 2013 <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/us-ambassador-consensus-rule-in-nato-unsustainable-if-burden-sharing-remains-so-unequal>
28. Daalder, Ivo H. Stavridis, James G. *NATO's Victory in Libya: The Right Way to Run an Intervention*. Johns Hopkins School of Advanced International Studies, Foreign Affairs, March/April 2012 Issue,
<http://www.foreignaffairs.com/articles/137073/ivo-h-daalder-and-james-g-stavridis/natos-victory-in-libya>
29. Despotović, Ilija. *Crna Gora i NATO*, Matica, 2012 godina,
www.maticacrnogorska.me
30. Eriksen, Erik Oddvar (ed.). *Making the European Polity: Reflexive Integration in the EU*, London: Routledge, 2005
31. Faber, Peter R. *NATO's Military Transformation, Past, Present, Future in After Istanbul: A Preliminary Assessment*, Occasional Paper 2, NATO Defense College, 2004

32. Fröhlich, Stefan. *The New Geopolitics of Transatlantic Relations: Coordinated Responses to Common Dangers: Coordinated Responses to Common Dangers*, Johns Hopkins University Press, February 2012
33. Gallis, Paul. *NATO's Decision Making Procedure*, CRS Report for Congress, May 5, 2003, <http://www.fas.org/man/crs/RS21510.pdf>
34. Grand, Camille. *Libya Campaign Shows Need to Re-think the Transatlantic Link*. European Institute, June 2011, <http://www.europeaninstitute.org/EA-June-2011/libya-campaign-show-need-to-re-think-the-transatlantic-link.html>
35. Harch, Michael F. *NATO and the UN: Partnership with Potential*, SWP Research Paper, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, 2012
36. Hecht, Tobias. *From Consolidation to Globalization: The Changing Nature of NATO Partnerships*, AICGS American Institute for Contemporary German Studies, October 22, 2012
37. Hendrickson, Ryan C. *The Miscalculation of NATO's Death*, 2007, Parameters, Volume 37, Issue 1 <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/07spring/hendrick.pdf>
38. Hockenos, Paul. *To be or NATO be*, Foreign Policy in Focus, April 2, 2009, <http://www.fpif.org/fpiftxt/6009>
39. Hunter, E. Robert. *NATO After the Summit, Rebuilding Consensus*, RAND Corporation, May 2009, www.rand.org/pubs/testimonies/2009/RAND_CT331.pdf
40. International Court of Justice. *Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece)*, Summary of the Judgment of 5 December 2011 <http://www.icj-cij.org/docket/files/142/16839.pdf>
41. Kagan, Robert. *Power and Weakness*, Policy Review, No.113, June/July 2002

42. Kamp, Karl-Heinz. *The NATO Summit in Bucharest: The Alliance at a Crossroads*, Research Paper, NATO Defence College Rome, no. 33, November 2007
43. Kamp, Karl-Heinz. *The Way to NATO's New Strategic Concept*, Research Paper, NATO Defence College Rome, no. 46, June 2009
44. Kardas, Saban. *Inserting Flexibility into NATO?, Lessons for NATO from the EU*, <http://www.sam.gov.tr/perceptions/Volume8/September-November2003/SabanKardas23Eyl%C3%BCI2003.pdf>
45. Kaufmann, Johan. *Conference Diplomacy: an Introductory Analysis*, Houndmills, Basingstoke: Macmillan Press 1996
46. Kay, Sean. *After Kosovo: NATO's Credibility Dilemma*, Security Dialogue, SAGE Publications 2000, vol. 31 (1): 71-84
47. Kay, Sean. *NATO, the Kosovo War and Neoliberal Theory*, <https://kb.osu.edu/dspace/bitstream/1811/31992/2/nato,%20the%20koso%20war,%20and%20neoliberal%20theory.pdf> .
48. Keohane, Robert O. et al (eds.), *Imperfect Unions: Security Institutions Over Time and Space*, Oxford University Press, 1999
49. Koenders, Bert. *Securing NATO's Role and Relevance*. Draft General Report, NATO Parliamentary Assembly, 31 October 2005, <http://www.nato-pa.int>
50. Kulas, Thomas J. *Does the NATO decision process support the rapid response capabilities of the NATO response force?*, a Research Report, April 2007 <https://www.afresearch.org/skins/rims/.../display.aspx?>
51. Kupchan, Charles. *Decision Time: NATO's Hard Choices*, http://www.nato.int/docu/review/2009/0902/0902_NATOFUTURE/EN/index.htm
52. Larrabee, F. Stephen. *NATO Enlargement: Prague and Beyond*, Prepared for the IISS/CEPS European Security Forum, 9 July 2001, <http://www.eusec.org/larrabee.htm>

53. Lunn, Simon. Kearns, Ian. *NATO's Nuclear Policy After Lisbon. The Summit Documents and the Way Ahead*. Report Prepared for the Meeting of the European Leadership Network, London, January 25, 2011.
54. Malukas, Petras. *Consensus and Confusion in NATO*, February 7, 2008, <http://www.stratfor.com>
55. *McCain's "League of Democracies" Proposal, Rejected by Allies, Gains Traction with Hawks on Left and Right*. August 7, 2008. http://www.alternet.org/story/93765/mccain's_%22league_of_democracies%22_proposal,_rejected_by_allies,_gains_traction_with_hawks_on_left_and_right
56. Mearsheimer, John. *The False Promise of the International Institutions*, *International Security* 19 (3), 1994/5
57. Michel, Leo. *NATO Decisionmaking: Au Revoir to the Consensus Rule?*, *Strategic Forum*, August 2003, www.worldsecuritynetwork.com/showArticle3.cfm?article_id=8704
58. Michel, Leo. *NATO Decisionmaking: How the "Consensus Rule" Works?*, Original paper UDC 355.357(1-622NATO), December 2006, www.ndu.edu/inss/research/croatia.pdf
59. Migdalowitz, Carol. *Kosovo: Greek and Turkish Perspectives*, Report RS20149, WikiLeaks Document Release, February 2, 2009, <http://wikileaks.org/wiki/CRS-RS20149>
60. Missiroli, Antonio. *CFSP, Defence and Flexibility*, Institute for Security Studies, WEU, Paris February, 2000, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp038e.pdf>
61. Movsisyan, Suren. *Decision Making by Consensus in International Organizations as a form of negotiation*, 21-st Century, No.1 (3), January 2008, http://www.noravank.am/file/article/337_en.pdf
62. *NATO decision-making and re-discovering the North Atlantic Treaty*, Sun, Aug 03 2003

- <http://www.mombu.com/politics/politics/t-nato-decision-making-and-re-discovering-the-north-atlantic-treaty-3103238.html>
63. *NATO's Future Direction: Strengthened Regional Alliance or Weekend Global Grouping*, NATO Defence College Senior Course 114, July 2009
 64. *NATO Handbook*, Office for Information and Press, NATO, 2001/2006
 65. *NATO's relations with partners across the globe*,
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49188.htm
 66. *NATO Transformed*, Office for Information and Press, NATO, 2004
 67. Necas, Pavel. *Beyond Tradition: A New Strategic Concept for NATO?* in Research Paper, NATO Defense College, Rome, no. 11, September 2004
 68. Noetzel, Timo. Schreer, Benjamin. *Does a multi-tier NATO matter?*, International Affairs 85, 2009
http://www.chathamhouse.org.uk/files/13550_85_2noetzel_schreer.pdf
 69. Oertel, Janka. M.A. *The United Nations and NATO*, Friedrich-Schiller-University Jena/Christian-Albrechts-University Kiel, 2008. Petersmann, Ernst-Ulrich. *The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement*, Kluwer Law International, 1997
 70. Parmentier, Guillaume. *Redressing NATO's Imbalances*, Survival, vol. 42, no. 2, Summer 2000
 71. Paynter, Allyd. *Libya: Evaluating NATO's Strategic Concept*, IDSA Comment, July 6, 2011.
http://www.idsa.in/idsacomments/LibyaEvaluatingNATOsStrategicConcept_apaynter_060711
 72. Pellet, Alain. *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee, A Second Breath for the Self Determination of Peoples*
<http://www.ejil.org/journal/Vol13/No1/art12-13.pdf>
 73. Popoviciu, Adrian-Claudiu. *David Mitrany and Functionalism. The Beginnings of Functionalism*, Year XII, no. 1, May 2010

74. *Possible Reform in NATO – “Consensus Minus One”*, Analytica, Thinking Laboratory, March 2009, <http://analyticamk.blogspot.com/2009/07/possible-reform-in-nato-consensus-minus.html>
75. Pursley, David McGregor. *NATO's Organizational Evolution: The Case for a Civil Security Committee*, NATO Defence College, November 2008, http://www.gcsp.ch/e/links/Course_Links/ITC/2004-05/Term2/Geneva%20Games/files/Nov.%202008-%20NATO%27s%20organizational%20evolution.pdf
76. Reinalda, Bob. *Decision Making Within International Organizations*, ECPR France, April 2001, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws12/reinalda.pdf>
77. Ruzzkowski, Janusz. *Supranationalism as a Challenge for the European Union in the Globalised World*, ESCA-World Conference, November 2006, <http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/configlobal06/contribution-ruzzkowski.pdf>
78. Sakaguchi, Yoshiaki. Mayama, Katsuhiko. Significance of the War in Kosovo for China and Russia, NIDS Security Reports, No. 3 (March 2002), pp. 1-23. http://www.nids.go.jp/english/publication/kiyo/pdf/bulletin_e2001_1.pdf
79. Schimmelfennig, Frank. *NATO's Enlargement to the East: An Analysis of Collective Decision-Making*, EAPC-NATO Individual Fellowship Report 1998-2000, <http://www.nato.int/acad/fellow/98-00/schimmelfennig.pdf>
80. Schmitz, Hans Peter. *International Relations, Theories of IR*, Spring 2008
81. *Securing NATO's Role and Relevance*, Draft General Report, NATO Parliamentary Assembly, 31 October 2005, www.nato-pa.int
82. *Security Council approves 'no-fly zone' over Libya, authorizing 'all necessary measures' to protect civilians, by vote of 10 in favor with 5*

- absentions, Security Council 6498th meeting (Night), SC/10200, 17 March 2011, New York
83. Seipel, Bradley, Lt.Col. USAF. *Nato Transformation: Beyond the Prague Summit Initiatives*, A Research Report, Maxwell AF Base, Alabama, April 2003.
 84. Sidoti, Liz. *McCain Favors a 'League of Democracies'*. The Associated Press, Monday, April 30, 2007.
 85. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/30/AR2007043001402.html>
 86. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <http://plato.stanford.edu/entries/weber/>
 87. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation: Active Engagement, Modern Defence*, Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, December 2010 <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>
 88. *Study on NATO Enlargement*, 03 September 1995, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm
 89. *The North Atlantic Treaty*, Washington D.C., April 4, 1949, www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm
 90. *Types of International Organization: Detailed Overview*, <http://www.laetusinpraesens.org/docs70s/typeap4.php>
 91. *UN/ECOSOC Resolution 288 (X)*, 27 February 1950
 92. *United Nations Convention on the Law of the Sea*, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf
 93. U.S. Congress, Congressional Record – Senate, May 8, 2003, S5882. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-2003-05-08/pdf/CREC-2003-05-08-pt1-PgS5881-8.pdf>

94. Van Bebber, Charles W. *Shifting Interests: The Impact of the Iraq Crisis on NATO and the Evolution of the Transatlantic Relationship*, USAWC Strategy Research Project, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania 17013, May 2004
95. Van der Zeijden. Snayder, Susi. Ekker, Peter Paul. *Exit Strategies, The Case of Redefining NATO Consensus on U.S. TNW*, IKV PAX CHRISTI, April 2012
96. Van Eekelen, *Parliamentary Oversight of NATO's Decision-Making on Enlargement and Strategic Concept*, DCAF Conference Paper, July 2002
97. Vhutuza, Ephraim. Ngoshi, Hazel. *Nationalism or Supra-nationalism in the 21st Century?*, African Integration Review. Vol.2, No. 1, January 2008
98. Vincent, Jack E. Straus, Ira L. Biondi, Riochard R. *Capability Theory and the Future of NATO's Decisionmaking Rules*, Journal of Peace Research, Volume 38, no. 1, 2001
99. Vogel, Nathalie. Udalov, Dmitry. *NATO Summit In Bucharest: A Glass Half-Empty Or Half-Full?*
<http://www.worldsecuritynetwork.com/NATO/and-Dmitry-Udalov-Nathalie-Vogel-1/NATO-Summit-In-Bucharest-A-Glass-Half-Empty-Or-Half-Full>
100. Вукадиновиќ, Радован. *Меѓународни политички односи*, Политичка култура, Загреб, 2004 година
101. Wallander, Celeste A. *Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War*, International Organization 54,4, Autumn 2000
www.cfr.org/content/publications
102. Willetts, Peter. *Transnational Actors and International Organizations in Global Politics*, in Baylis, J.B., Smith, S. (eds), *The Globalisation of World Politics*, Oxford and New York: Oxford University Press, second edition, 2001

103. Williams, Michael. C. Neumann, Iver. B. *From Alliance to Security Community: NATO, Russia, and the Power of Identity*, Millenium: Journal of International Studies, 2000. vol. 29, no. 2
104. Wouters, Jan. De Man, Philip. *International Organizations as Law-Makers*, Working Paper No. 21, Louven Centre for Global Governnace Studies, March 2009
105. Yost, David S. *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*, United States Institute for Peace Press, Washington D.C., 2000

Интернет извори/сајтови:

1. http://www.analyticamk.org/newsletters/march2009/Newsletter_MARCH_2009.pdf
2. <http://abcnews.go.com/International/wireStory/obama-aims-show-solidarity-baltics-25225147><http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article1054>
3. <http://www.aicgs.org/publication/from-consolidation-to-globalization-the-changing-nature-of-nato-partnerships/>
4. <http://www.blogs.reuters.com/matt-spetalnick/?s=resolve+and+unity>
5. <http://dictionary.reference.com/browse/alliance>.
6. <http://www.fes.org.mk/pdf/Nacionalni%20aspekti%20na%20evroatlanskite%20integracii%20-%20Zoran%20Nacev.pdf>
7. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/04/20080402-2.html>
8. <http://www.guardian.150m.com/palestine/UN-condemnation-of-israel.htm>
9. <http://www.law.harvard.edu/current/careers/opia/public-interest-law/public-international/interngovernmental-organizations.html>
10. <http://www.mfa.gov.mk/?q=nadvoresna-politika/makedonija-i-nato>

11. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm.
12. <http://www.nato.int/issues/consensus/index.html>
13. <http://www.nato-pa.int/archivedpub/resolutions/99-amsterdam-288.asp>
14. <http://www.nonukes.nl/en/news/natos-deterrence-and-defence-posture-review-shows-that-consensus-is-not-possible>
15. http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MK_950913_Interim%20Accord%20between%20the%20Hellenic%20Republic%20and%20the%20FYROM.pdf
16. <http://www.rferl.org/content/article/1079726.html>
17. <http://www.spiegel.de/international/world/dejection-in-bucharest-jilted-macedonia-walks-out-of-nato-summit-a-545214.html>
18. <http://www.statemaster.com/encyclopedia/supranationalism>
19. <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm>
20. <http://www.virtualsalt.com/crebook5.htm>
21. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/04/04/AR2008040401662.html>