

*Сергеј ЦВЕТКОВСКИ*УДК: 005.334:327.5(4-627ЕУ:4-622 НАТО)
005.334:[316.48:327.56(100)

Прегледен труд

РАЗВОЈ НА ФУНКЦИОНАЛНОСТА НА ЗБОП И КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Кратка содржина

Во рамките на институционалната структура на ЕУ постојат истовремено односи на соработка и натпревар. Според формулата дека формата ја следи функцијата, институциите на Унијата се одраз на целите на постоењето на Унијата, т.е. нивната архитектура е во функција на реализација на приоритетите на Унијата. Воспоставувањето и продлабочувањето на заедничката надворешна и безбедносна политика беше предизвикано и од надворешни и од внатрешни предизвици. Авторот се обидува да укаже на задоцнетото донесување на договорите од Мастрихт и Амстердам и соодветно нефункционалната надворешна безбедносна политика на ЕУ во однос на настаните на просторот на поранешна Југославија. Размислувањата се дека ЕУ била повеќе реактивна отколку активна. Се поставуваат прашањата за постигнатата функционалност на надворешното политичко дејствување на Унијата согласно со развиваните инструменти во безбедносната и одбранбена политика во годините кои следуваа; и зошто државите членки не беа способни да ги постигнат иницијално поставените Главни цели; како и за стравот дека независниот европски безбедносен столб би резултирал со намалување на значењето на НАТО. Достапните податоци укажуваат дека континуируаниот развој на ЕБОП и кризниот менаџмент на ЕУ се институционално и функционално поврзани со НАТО при што двете институции се одвоиви, но не и одделни.

Клучни зборови: ЕВРОПСКА УНИЈА, ЗНБП, ЗБОП, КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ, НАТО

Вовед

Делувањето на ЕУ беше и сè уште е мешавина од наднационализам и интерговерментализам. Тристолбовата структура беше воспоставена со Договорот од Мастрихт во 1992 година, а укината со Договорот од Лисабон. Вториот столб претставуваше Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП), а третиот кој ги опфаќаше внатрешните работи и правда со Договорот од Амстердам во 1997 година беше преименуван во полициска и правна соработка во казнените спорови. Самата столбова

поставеност, укажуваше на двата доминантни модели на конструкција и дејствување на Унијата: модел на комунитарно интегрирање и модел на меѓувладина соработка. „Во рамките на институционалната структура на ЕУ постојат истовремено односи на соработка и натпревар. Но, заедничко за сите институции е остварувањето на трите главни функции, како: политичко насочување, управување со Унијата и интеграција на интересите на субјектите“ (Ванковска, 2008, 18). Според формулата дека формата ја следи функцијата, институциите на Унијата се одраз на целите на постоењето на Унијата, т.е. нивната архитектура е во функција на реализација на приоритетите на Унијата преку интересите на нејзините држави членки кои не можеле поединечно да ги остварат.¹ Од својот зачеток во 1951 год. кога Европската Унија како Европска заедница за јаглен и челик била интеграција помеѓу шест земји, континуирано расте во големина преку прием на нови земји членки² и ја има зголемено својата моќ со додавање на нови политички области.³ Договорот од Лисабон беше потпишан во декември 2007 (а ратификуван дури во октомври 2009 година)⁴ со намера да се изменат постојните договори со дополненија на политиката и легалната структура на Унијата. „Досегашните анализи за импактот на Лисабонскиот договор врз карактерот на ЕУ укажуваат на три релевантни премиси: прво, хибридниот карактер на ЕУ останува и натаму; второ, меѓувладиниот метод и натаму ќе доминира во практиката на ЕУ; и трето, демократскиот дефицит како внатрешна одлика на Унијата нема да биде значително намален и со оваа реформа“ (Ванковска, 2010, 62). „Објективно, прегледот на историскиот развој на ЕУ покажува дека станува збор за динамична и континуирана еволуција на еден ентитет кој се развива во широчина и длабочина. Овој развој е далеку од тоа да е ослободен од кризи и застои, но доминира впечатокот дека историјата на ЕУ е историја на успешно менаџирање на (политички) кризи меѓу држави со различни интереси и капацитети“ (Ванковска, 2010, 31).

Усогласувањето на заедничката политика по одредени специфични прашања помеѓу земјите членки на ЕУ со цел да се промовираат интересите на Унијата и оние на меѓународната заедница во целост, започнува уште во рамките на Европската политичка соработка (ЕПС) од 1970 год. „Главна,

¹ Пр. Заеднички пазар, меѓународно влијание, безбедност и др.

² Тековно политичка и економска унија на 27 држави членки лоцирани во Европа.

³ Влијателниот статус на Европската Унија и нејзините карактеристики на нација се признаени и од Централната разузнавачка агенција на САД (ЦИА). ЕУ е третирана во публикацијата на ЦИА во декември 2004. Уште повеќе, сега „третите“ земји ја гледаат Унијата или како потенцијална суперсила или како современик со свои предизвици за САД и токму ова ги обликува односите за и против Европа. Види публикација The world factbook.

⁴ Ратификацијата беше успорена во Ирска, а политички премислувања се јавија уште и во Германија, Чешката Република и Полска.

воспоставувањето и продлабочувањето на заедничката надворешна и безбедносна политика беше предизвикано и од надворешни и од внатрешни предизвици“ (Schneekener, 2002, 6).

Надворешно, причина беа глобалните и регионални предизвици и кризи особено оние кои беа последица на распаѓањето на Варшавскиот блок. Во таа смисла се потенцира дека најзначајниот причинител за почетното обликување на Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ (ЗНБП) беа војните во Југославија во текот на 90-тите. Државите членки едногласно се договориле дека една таква политичка унија не треба единствено да се заснова на интегрирана економска и монетарна област и внатрешен пазар. Здружени капацитети за дејствување по прашањата за надворешна и безбедносна политика мора да се формираат доколку Унијата сака да биде проактивна во идни ситуации на политичка и воена нестабилност.

Внатрешните предизвици за развојот на ЗНБП ќе бидат водени од две дебати. Прво, државите членки биле поделени за поврзаноста на ЗНБП со САД и НАТО, при што таборот именуван како Европеисти предводен од Франција застапувал независност на надворешната политика од трансатланската врска, со визија за пренос на таа независност и во сферата на одбранбените прашања. Другиот табор Атлантистите, застапувани од Велика Британија и Данска, на ЗНБП гледале само како на дополнување на безбедносната политика на НАТО. Втората дебата се однесувала на поврзаноста на ЗНБП со институциите на Унијата. Тука, двете страни Интерговерменталисти и Наднационалисти исто така имале потполно спротивни ставови. Првите, големите земји членки, ЗНБП ја гледале како исклучиво домен на владите кој ќе биде управуван од Европскиот совет и министрите за надворешни работи на земјите членки, кој нема да дозволува вклучување на други европски институции и своите одлуки ќе ги заснова на консензус. Вторите, другата страна, особено помалите држави на ЕУ, го застапувале ставот за комунитаризирана улога на ЗНБП со зајакната улога на Комисијата и на Парламентот во врска прашањата од таа сфера при што одредени членки дури и фаворизирале примена на квалификувано мнозинско гласање (Schneekener, 2002, 7). Ваквите дебати биле во прилично одмината фаза во времето на донесувањето на Договорот од Мастрихт.

ЗНБП онака како што денес ја познаваме беше воспоставена и обликувана согласно со договорите за Европска Унија. Така, Договорот од Мастрихт кој стапи на сила во 1993 год. означуваше согласно со воведните одредби нова етапа во процесот на Европската Унија и следствено на тоа во Заедничката надворешна и безбедносна политика. Во континуитет на безбедносниот развој, димензијата на безбедносната и одбранбена политика (ЕБОП а подоцна именувана во ЗБОП) беше воведена во тогаш вториот столб со Договорот од Амстердам кој стапи на сила во 1999 год.

1. Договорот од Мастрихт (1991) и неговото влијание

За разлика од дотогашната Европско-политичка соработка, ЗНБП за првпат ќе воведо изразена политичка и одбранбено-воена компонента во европската интеграција. Официјално сместена под тогашниот втор столб, исто како и својот претходник ЕПС, ЗНБП ќе биде независна од институциите на Заедницата. Согласно со член 8 од Договорот, Европскиот совет како главен актер требаше да обезбеди единство, постојаност и ефективност на акциите од Унијата, при што останатите европски институции имаа само второстепена улога.

Главната цел на ЗНБП е да ѝ дозволи на ЕУ да си го постави својот идентитет на меѓународната сцена. „Согласно со член 5 од Договорот, со подобрување на улогата на Претседателството на ЕУ и со Тројката на ЕУ,⁵ Унијата исто така се обидува да ја засили присутноста во светската политика и меѓународните организации“ (Schneckenner, 2002, 7). Ако дотогаш ЕПС целеше кон создавање на заедничка политика на земјите членки, ЗНБП јасно дава на знаење дека земјите членки ќе мора заедно и да ја донесуваат и да ја имплементираат политиката. Така, со секоја заземена заедничка позиција по одредено прашање, членките легално се обврзуваат да ги приспособат своите национални политики кон таа позиција. Заедничките позиции од една страна, го дефинираат пристапот кој ЕУ го има по одреден проблем од географска или тематска природа и ги дефинираат накратко генералните насоки кон кои националните политики на земјите членки мора да се сообразат. Од друга страна тука се и здружените акции кои исто така се дефинирани во член 2 од Договорот, а се однесуваат на одредени ситуации каде операциските акции од ЕУ се сметаат за неопходни и ги пропишуваат целите, досегот и средствата кои ѝ се на располагање на ЕУ. Додека гласањето за творење на политиката мораше да биде едногласно, гласањето за соодветен начин за имплементирање на одлуките ја имаше можноста за гласање со квалификувано мнозинство (кое во практика многу ретко било применувано), што се сметаше за прилично значајно за ефективноста на ЗНБП.⁶

Понатаму, како новина беше што согласно со член 4 од Договорот, онаму каде одлуките имаа одбранбени или воени импликации, ЕУ за нивна имплементација можеше да бара помош од ЗЕУ која од 1984 год. станала составен дел од развојот на Унијата. Мастрихт исто така дава на знаење

⁵ Се состои од актуелното претседателство, претходното и она кое ќе следува.

⁶ Условот за едногласност (кој историски е основа на носењето одлуки во Европската заедница), значеше дека доколку само една членка се двои од заедничката позиција, тогаш Унијата нема да ја усвои таа позиција. Единствен недостаток на едногласноста е способноста за носење одлуки да се успорат и да станат нефективни со тоа што државите можат да преговараат за дополнителна корист при други области и прашања како возврат за согласноста околу позицијата во заедничката надворешна политика.

дека ЗНБП нема да им наштети на одбранбените и безбедносни политики на индивидуалните земји членки на НАТО.

Во јуни 1992, ЗЕУ одлучија да се ангажираат во воен кризен менаџмент наречен Петербуршки задачи, кој ги вклучуваше следниве три области: „хуманитарни и спасувачки задачи; чување на мир; задачи на борбени сили во кризен менаџмент, вклучувајќи миротворство“ (WEU Council of Ministers, 1992). За таа цел ЗЕУ ќе добие пристап до имотот и капацитетите на НАТО; што всушност водеше до концептот на Комбинирани здружени сили за задачи.⁷ Така, ЗЕУ служеше како платформа за развој на Европски безбедносен и одбранбен идентитет надвор од ЕУ и во исто време како врска помеѓу ЕУ и НАТО (Schneckener, 2002, 9).

„Засновано на искуството помеѓу 1993 и 1996, беше заклучено дека ЕУ не успеа да го афирмира својот идентитет на меѓународната сцена и дека повеќе била реактивна отколку активна. Постоеја неколку причини за ваквото разочарување:“ (Schneckener, 2002, 9). Прво, поради задоцнетото ратификување на договорот дури во ноември 1993 год., имплементацијата на новата заедничка надворешна и безбедносна политика било исто така задоцнета во случајот на инволвирањето на ЕУ во Балканот бидејќи на Унијата ѝ недостасувале неопходните внатрешни структури. Второ, за сметка на конзистентната Европска политика, земјите членки приоритетот си го ставале на сопствените надворешнополитички цели, што за последица водело кон натпреварувачко настроение и спротивставување помеѓу индивидуалните министерства на земјите членки и европските институции. Потоа, забележан бил и проблемот на убедување на државите членки за согласност со заедничката политика поради принципот на консензус за прашањата од ЗНБП која беше затворена во меѓувладината рамка. Исто така, забележан е и проблемот со дефокусираност на Советот за општи прашања при справувањето со оптоварената агенда која покрај прашањата од безбедноста задираше и во сферата на проширувањето и трговијата.

2. Договорот од Амстердам (1997) и неговото влијание

На ваквата постоечка основа со Договорот од Амстердам кој стапи на сила во 1999 год. кон вториот столб на Унијата беше додадена и димензијата на безбедносната и одбранбена политика. Една од позначајните измени беше интеграцијата на Петербуршките задачи од ЗЕУ (кои вклучуваа хуманитарни задачи, задачи на спасување, задачи на чување на мирот и задачи на борбени сили во кризен менаџмент вклучувајќи го и миротворството) во Договорот за Европската Унија. Со тоа, Договорот ја реафирмира улогата на безбедносната политика и ја засилува релацијата помеѓу ЕУ и ЗЕУ особено во поглед на кризниот менаџмент. Во таа насока било предвидено двете организации да одржуваат поблиски врски и понатаму

⁷ Combined Joint Task Forces (CJTF).

да ја зајакнуваат нивната соработка со можност за „интегрирање на ЗЕУ во Унијата, ако Европскиот совет така одлучи“ (Treaty of Amsterdam, Article 17.1) и повторно беше нагласена нивната интеринституционална поврзаност со Амстердамската декларација за членките на ЗЕУ (заклучена со потпишувањето на Договорот од Амстердам), која покрај што од една страна со обврската за координираност на соодветните управувачки тела ја нагласува и можноста ЕУ да ги користи ресурсите на ЗЕУ за рано предупредување,⁸ туку и од друга страна ја истакнува улогата на ЗЕУ како европски столб на алијансата во одбранбеното и военото планирање на НАТО.⁹

Иако нема да ги разреши целосно детектираните проблеми во функционирањето на Унијата согласно со Договорот од Маастрихт кои беа погоре наброени, сепак Договорот од Амстердам ќе внесе извесни позитивни промени. Најзначајната иновација беше воспоставувањето на висок претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика, номиниран за петгодишен период, (Treaty of Amsterdam, Article 18) кој истовремено би делувал како генерален секретар на администрацијата на Советот. Согласно со член 26 од договорот „генералниот секретар/високиот претставник ќе му асистира на Советот (...) особено низ придонесот за формулирањето, подготовката и имплементацијата на политичките одлуки и кога е потребно во делувањето во корист на Советот по барање на Претседателството, низ спроведување на политички дијалог со трета страна“ (Schneekener, 2002, 10). Така, сега високиот претставник има одговорност да ја претставува заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ и да го поддржува секое Претседателство на Советот на Европската Унија во неговите контакти со третите земји. Во својата работа тој ќе биде поддржуван од Единица за политичко планирање и рано предупредување, која беше новокреирано тело во рамките на Генералниот секретаријат. Од оваа измена се очекуваше да даде позитивен придонес во креирањето на политиката на Унијата и на постојаноста во надворешната акција (Maganza, 1998, 178).

Понатаму, Договорот ја легализираше постапката за назначување на специјални претставници во конфликтни и кризни региони.¹⁰

Друга внатрешна реформа се однесува на улогата на Политичкиот комитет, кој составен од политички директори од државите членки и од Комисијата, вообичаено ги подготвува одлуките на Советот за општи прашања за заедничка надворешна и безбедносна политика. Тој согласно со член 25 од Договорот „ќе ја набљудува меѓународната ситуација во обла-

⁸ Планирачката ќелија на ЗЕУ, Ситуациониот центар и Сателитскиот центар

⁹ Види ЗЕУ Амстердамска декларација за улогата на Западноевропската Унија и нејзината релација со Европската Унија и со НАТО. Достапно на: https://www.cvce.eu/content/publication/2009/11/18/7a07bd58-a393-457d-8fcb-9bcf20f53c66/publishable_en.pdf

¹⁰ На овој начин беше формализирана праксата која веќе беше употребена во Босна каде Унијата имаше назначено специјални претставници уште од 1991 год.

стите кои се покриени со заедничката надворешна и безбедносна политика, придонесувајќи за дефинирање на политики со изнесување на мислење и ќе ја набљудува имплементацијата на договорените политики“ (Schneckener, 2002, 11).

Договорот од Амстердам обезбеди засилена улога за Европскиот совет. Не само што нему му беше препуштено дефинирање на принципите и општите насоки, туку исто така и да одлучува за имплементирање на заедничките стратегии на Унијата кои беа воведени како нов инструмент во ЗНБП, во областите каде членките имаа заеднички интерес (Maganza, 1998, 176). Заедничката стратегија се смета за генерална рамка за постигнување на назначените цели кои можат да бидат имплементирани со здружени акции и заеднички позиции.¹¹

Согласно со новите одредби, Советот на ЕУ ќе делува со квалификувано мнозинство секогаш кога ќе носи одлуки засновани на заеднички стратегии кои биле претходно одлучени од Европскиот совет. Ова барање ќе дозволи поголема употреба на квалификувано мнозинско гласање за имплементирање на одлуки иако едногласноста останува правило за главните политички одлуки. Квалификуваното мнозинско гласање исто така ќе биде правило за имплементирањето на која било одлука за здружена акција или здружена позиција. Логиката на овие нови одредби е повеќето од одлуките да бидат политички прифатливи кога и да произлезат од рамките на друга повисока одлука која е донесена претходно или во форма на заедничка стратегија дефинирана од Европскиот совет или во форма на здружена акција или здружена позиција која е едногласно усвоена од Советот. Згора на тоа, била воспоставена и безбедносна мерка преку можноста член на Советот да се спротивстави на усвојувањето на одлука од „значајни и изнесени причини на национална политика“ (Maganza, 1998, 177). Со цел да се превенира можноста од политички ќор-сокак, „Договорот допушти нов механизам наречен конструктивно воздржување.“¹² Со користење на оваа можност, државата членка може да ја изрази нејзината воздржаност со изнесување на формална декларација при што нема да биде обврзана на примена на одлуката, но ќе прифати дека одлуката ја обврзува Унијата. Сепак, ако воздржаните земји членки заедно имаат повеќе од една третина од значајните гласови, тогаш одлуката не може да биде прифатена“ (Schneckener, 2002, 12). Ваквиот механизам ја зголемил флексибилноста на ЗНБП со тоа што коалицијата на волји повеќе не можела да биде спречена во делувањето, но од друга страна ја носела опасноста од поделбата помеѓу членките согласно со нивните различни ставови по

¹¹ Додека политичката имплементација на заедничките позиции беше обично обврска на Претседателството, извршувањето на буџетот и имплементацијата на Здружените акции беше обезбедено од Европската комисија.

¹² Член 23 ДЕУ.

одредени прашања. Сепак, за одлуките кои имаат воени и одбранбени импликации, едногласноста ќе остане правило.

Како и во случајот со Договорот од Маастрихт, така и ратификувањето на ревизиите од Амстердам беше понесено од настаните. Косовскиот конфликт од февруари 1998 год. ќе ги нагласи повторно сериозните проблеми на Заедничката надворешна и безбедносна политика, особено во споредба со надворешната политика на САД и новата соединета британската и француската позиција за воени и одбранбени прашања со нивната здружена Сен Мело Декларација со која всушност Велика Британија ја промени својата политика со отфрлање на резервираноста против компонентата на Европскиот кризен менаџмент неинтегриран во НАТО. Согласно со оваа декларација автономните капацитети на ЕУ поддржани од кредитбилни воени сили треба да се создадат во институционалната рамка на ЕУ и за таа цел беше предвидено да се апсорбира безбедносната функција на ЗЕУ без да се дуплираат структурите на НАТО. Потоа, на Европскиот совет одржан во Келн 3-4 јуни 1999 год. била донесена Декларацијата за зајакнување на заедничката европска политика за безбедност и одбрана, со која државите членки се согласиле да ги интегрираат функциите на ЗЕУ и изјавија дека до крајот на 2000 година ЗЕУ како организација ќе ја комплетира својата цел (Schneckener, 2002, 15).

Во годините кои следуваа беа развивани инструментите на безбедносната и одбранбена политика на ЕУ. Со Договорот од Ница кој стапи на сила во 2001 год., одредбите од договорите за безбедносна и одбранбена политика беа трансформирани во независна политика, т.н. Европска безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП). Со тоа ЕУ ги исполни институционалните претпоставки самата да ги извршува Петербуршките задачи и да спроведува воен и цивилен кризен менаџмент.

3. Договорот од Ница и неговото влијание

Слабостите регистрирани со Амстердамскиот договор и настаните како Декларацијата од Сен Мело и Советот од Келн (3-4 јуни 1999 год.) и преговорите со потенцијалните нови 12 членки, придонеле да се наметне нова институционална реформа која требало да овозможи подобро функционирање на Унијата. Во декември 2000 год. е постигнат договор за реформа на институциите на ЕУ во најдолгиот самит на шефови на држави и влади. Овој договор е потпишан во февруари 2001 год. во Ница со задоцнета ратификација во 2003 год. Преговорите околу ратификацијата произлегувале од конфликтите на земјите членки околу дефинирањето на механизмот за гласање. На овој самит во Ница, челниците на ЕУ биле повеќе зафатени со внатрешно-политичките реформи и со усогласување на Предлог-уставот на ЕУ, отколку со ЗНБП. Сепак, биле направени измени и во таа област. Одредбите од договорите за безбедносна и одбранбена политика биле трансформирани во независна политика, т.н. Европска без-

бедносна и одбранбена политика (ЕБОП). Бил усвоен и т.н. принцип на проширена соработка¹³, а била донесена и одлука за нови постојани политички и воени структури: Политички и безбедносен комитет; Воен комитет на ЕУ; и Воен штаб на ЕУ.

4. Развој на Заедничката безбедносна и одбранбена политика

Најзначајниот елемент од Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) на Европската Унија е Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП)¹⁴ и претставува подрачје на работа на Советот на ЕУ. Корените на заедничката безбедносна и одбранбена политика на ЕУ се во 1948 год. со основањето на Западноевропската Унија (ЗЕУ), како колективен одбранбен механизам составен од оние држави кои биле членки на НАТО. ЗЕУ која набрзо ќе биде засенета од НАТО своето репојавување ќе го има дури во 1992 година со усвојувањето на познатите Петербуршки задачи за справување со можното дестабилизирање во Источна Европа. Потоа во 1996 год. е договорено дека ЗЕУ треба да го надгледува создавањето на Европски одбранбен и безбедносен идентитет (ЕБОИ) во рамките на НАТО, односно им се дозволува на европските земји (преку ЗЕУ) да го користат имотот на НАТО.¹⁵

„Договорот од Амстердам го отвори патот за интеграција на ЗЕУ во ЕУ и создавање на заедничка европска политика за одбрана, но тоа во никој случај не значи дека е постигната целта“ (Гоцевски, 2006). Имено, во 1998 год. Декларацијата од Сен Мало ќе истакне дека „Унијата мора да има способност за автономна акција, поддржана со уверливи воени сили, начин за одлучување да ги употребат и спремност да се направи тоа со цел да се одговори на меѓународните кризи. Унијата треба да има ресурси со соодветно воено значење“ (St. Malo Declaration, 1998, article 2). Трансформирањето на декларацијата во реалност ќе води до измена на ставовите за Европскиот безбедносен и одбранбен идентитет (ЕБОИ) во рамките на НАТО во Заедничка европска безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП) во рамките на Унијата. Со Европскиот совет во Келн во 1999 год., ќе биде претопена улогата на ЗЕУ во ЕУ¹⁶ и задачите од кризен менаџмент ќе бидат поставени како фундаментални за зајакнувањето на Европската безбедносна и одбранбена политика.

¹³ Со овој принцип, најмалку 8 земји членки заеднички може да учествуваат во активностите и во реализирањето на ЗНБП.

¹⁴ Common Security and Defence Policy (CSDP) претходно до Договорот од Лисабон, European Security and Defence policy, (ESDP).

¹⁵ Договор кој подоцна ќе биде познат како Берлин-плус договор.

¹⁶ Со што ефективно ќе ѝ биде ставен крај на ЗЕУ.

На Европскиот совет во Хелсинки во 1999 год. државите членки на ЕУ ќе си постават цел за одбранбените способности која ќе ја наречат Водечка цел од Хелсинки. Таа подразбираше ЕУ да биде спремна да распореди Сили за брза реакција во јачина од 60.000 војници за 60 дена за мисии кои вклучуваат кризен менаџмент, чување на мирот и операции за творење мир. Сепак во јуни 2004 год., Водечката цел од Хелсинки беше реформирана за да ги замени големите распоредувања - кои не беа баш така лесно остварливи - со серија на Европски борбени групи од по 1.500 војници обезбедени или од единствена нација или од група на нации, позната како Водечка цел 2010.

Извесно време постоеше загриженост дека независниот Европски безбедносен столб би резултирал со намалување на значењето на НАТО како трансатлантски форум. Тоа и ја иницираше здружената ЕУ-НАТО декларација од 16 декември 2002 год.¹⁷ чии основни принципи вклучуваат партнерство. Партнерството најдобро се отсликува низ „Берлин плус договорот“ од март 2003 кој ѝ дозволува на ЕУ да ги користи структурите на НАТО, механизмите и имотот за да спроведе воени операции.¹⁸ Подоцна беше потпишан и договор - безбедносна спогодба - за размена на информации помеѓу ЕУ и НАТО и ќелии за врска на ЕУ беа поставени во Врховниот штаб на сојузничките сили за Европа (СХАПЕ)¹⁹ и во командата на здружените сили на НАТО во Неапол. „Безбедносната спогодба меѓу ЕУ и НАТО, која предвидува размена на воени документи и доверливи податоци и претставува формализација на соработката на двете организации при обезбедување на стабилноста во Македонија, беше потпишана на 14 март 2003 година во Атина. Усвоени беа уште дваесетина документи што се однесуваат на оперативната соработка меѓу организациите. Документите се политички, но не и правно обрзувачки, затоа што не постојат правни механизми за решавање на евентуални спорови меѓу двете меѓународни организации. Станува збор за консензус постигнат меѓу земјите членки на двете организации“ (Гризолд, 2006, 63).

Берлин плус договорот се состои од седум дела во кои се опфатени повеќе области на соработка меѓу двете организации (European security and defence assembly- Assembly of western european union, 2003):

- НАТО-ЕУ безбедносен договор, кој ја регулира размената на доверливи информации под правила на реципрочна безбедносна заштита;
- осигурување на пристапот до планирачките капацитети на НАТО за операциите на кризен менаџмент на ЕУ;
- достапност на имотот и капацитетите на НАТО за операции на кризен менаџмент предводени од НАТО, како комуникациони центри и

¹⁷ Достапно на: <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/press-kit/006.pdf>

¹⁸ Само доколку НАТО одбие да делува.

¹⁹ Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) е централната команда на воените сили на НАТО. Лоцирана е во Касто (Casteau), во Белгија, северно од Монс.

штабови. Во оваа област на соработка договорот ги вклучува модалитетите за учество на меѓународните штабни офицери на ЕУ во планирањето и договорот за учество и на земјите членки на НАТО кои не се членки на ЕУ, во воените структури на ЕУ;²⁰

- Процедури за ослободување, надгледување, враќање и отповикување на имотот и капацитетите на НАТО;

- улогата на заменик-командант на врховниот командант на сојузничките сили во Европа (ДСАЦЕУР) во операциите на ЕУ за управување со кризи;

- учество во областа на планирањето сили: (тогаш во подготовка) документ именуван како Механизам за развој на способности, кој ги одредува заедничките стандарди за планирање сили и ќе гарантира транспарентност меѓу организациите;

- соработка во областа на воените капацитети и средства: список на средствата и капацитетите на НАТО кои НАТО може да ѝ ги стави на располагање на ЕУ при што мора да се запази процедурата според која одобрението за користење на имотот на НАТО мора да биде едногласно од сите земји членки на Алијансата;²¹

- Договори за консултација помеѓу ЕУ и НАТО во контекст на користењето на имотот и способностите на НАТО во операциите на кризен менаџмент спроведувани од ЕУ.

Европската Унија и НАТО заеднички ја изработија и Стратегијата за Западен Балкан, со основната замисла - во еден стратегиски документ кој ќе претставува рамка за зајакнат дијалог меѓу двете организации и координиран пристап во управувањето со кризи во Западен Балкан - да се прецизираат политичката и економската улога на ЕУ и безбедносната улога на НАТО во регионот на Западен Балкан. „Документот зборува за заедничката стратегија на двете организации визави т.н. Западен Балкан со цел зачувување на стабилноста во регионот која би се темелела на демократија, слободен пазар, владеење на правото и ефикасна владина организација“ (Гризолд, 2006, 64).

Што се однесува на севкупната соработка меѓу ЕУ и НАТО, фраза која често се употребува да се опише односот помеѓу двете групации е „одвојени но не и одделни“ (Center for defense information, 2013): истите сили и способности ќе бидат основа и за напорите на НАТО и за ЕУ, со тоа што дел од нив можат да бидат во одговорност на ЕУ, доколку е потребно. Кога

²⁰ Договорот ја гарантираше поддршката на планирачките капацитети на НАТО при планирање на предводената од ЕУ операција во Македонија.

²¹ Така на пример според написот на Bram Vохhoorn, *Broad Support for NATO in the Netherlands*, 21-09-2005, резервираноста на Турција во врска со користењето на имотот на НАТО при операцијата Конкордија во Македонија, го одложило распоредувањето за цели 5 месеци.

станува збор за мисиите, постои правилото „прв да одбие“: т.е. само доколку НАТО одбие да делува, ЕУ може да прифати да делува.

5. Интегриран природ на Европската Унија кон кризниот менаџмент

Се поставува прашањето за успехот и начинот на кој Европската Унија своите концепции за еден сеопфатен кризен менаџмент ги реализира во практика, т.е. како она што е една идеја и основа за усогласено дејствување во сферата на кризниот менаџмент ќе се претвори во целосна стратегија за интегриран пристап кон кризниот менаџмент. Се работи за различни начини на употреба на бројни инструменти и активности кои не секогаш се поврзуваат со или подобро речено се ограничуваат на кризниот менаџмент сфатен во потесна смисла. Тоа се широк спектар на механизми почнувајќи од оние како помош за развој па сè до постконфликтна стабилизација, реанимација на погодени подрачја и миротворство. Тоа се цивилни и воени капацитети кои Унијата ги употребува надвор од своите граници во функција на чување на мирот, превенција на конфликти и зајакнување на меѓународната безбедност во согласност со принципите на Повелбата на Обединетите нации. Сите тие се олицетворени во проширените Петербуршки задачи. Ваквото објаснување го надминува одделниот пристап на членките на ЕУ кон кризниот менаџмент и се фокусира кон развојот на капацитетите на ЕУ за кризен менаџмент преку европската безбедносна интеграција и внатрешните структурни измени кои ја следеа истата. Досегашното искуство на ЕУ низ севкупната безбедносна политика и поконкретно преку Европската безбедносна и одбранбена политика и особено низ досегашните воени и полициски мисии на кризен менаџмент создава еден збир на успеси и неуспеси за примената на политиката на ЕУ во кризниот менаџмент. Во насока на ова објаснување корисно е да се укаже на потеклото на сегашната поставеност и на можни идни измени во структурата на ЕУ за кризен менаџмент.

Денес примената на кризниот менаџмент е значително поразлична од она што беше практика во времето на Студената војна. По измените во безбедносната и одбранбена политика до крајот на 90-тите, Европскиот совет и Комисијата продолжија со несмалена жестина да спроведуваат структурни измени во контекст на превенцијата на конфликти и кризниот менаџмент. Во насока на севкупните измени на менаџирање на конфликти и мировни операции кои се одиграа во минатиот период,²² соодветно се случуваа и измени во смисла на проширување на активностите на кризен менаџмент кој сега „инкорпорира аспекти на обезбедување

²² Vidi: B. Jones and F. Cherif, *Evolving Models of Peacekeeping: Policy Implications and Responses*, External Report, UN Peacekeeping Best Practices - dostapno na <https://pksoi.army.mil/Docs/Doctrine/UN%20Policy%20Documents/evolving%20models.pdf>

на традиционалната безбедност заедно со задачи на превенција на конфликти, хуманитарна помош, институционална изградба и развој. Новата сложеност довела до конвергирање на претходно одвоените области на активност: задачата на обезбедување на целосен спектар на реакција на бројните предизвици кај граѓанските судири и слабата држава, понекогаш ги принудува да се зближат специјалистите за развој, хуманитарните актери, полицијата и експертите за владеење на правото и воениот персонал”.²³ ЕУ - споредено со другите меѓународни организации како ОН, НАТО, ОБСЕ -изгледа како да е во единствена позиција да обезбеди интегриран пристап кон кризниот менаџмент и градењето на мирот.

Кога се работи за одговорноста, севкупните активности на ЕУ во сферата на кризниот менаџмент се поделени во две групи: акции на Заедницата и мисии на цивилен и воен кризен менаџмент. Додека првите воопштено се во форма на долготрајни проекти за градење институции, вторите се главно воени или цивилни мисии со краток до среден рок насочени кон оперативна изградба на капацитети.

Заклучок

Договорот од Амстердам од 1998 год. го отвори патот за интеграција на ЗЕУ во ЕУ и создавање на заедничка европска политика за одбрана, но тоа во никој случај не значи дека е постигната целта. Декларацијата од Сен Мало ќе истакне дека „Унијата мора да има способност за автономна акција, поддржана со уверливи воени сили, начин за одлучување да ги употребат и спремност да се направи тоа со цел да се одговори на меѓународните кризи.

Со Договорот од Ница кој стапи на сила во 2001 год., одредбите од договорите за безбедносна и одбранбена политика беа трансформирани во независна политика, т.н. Европска безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП). Со тоа ЕУ ги исполни институционалните претпоставки самата да ги извршува Петербуршките задачи и да спроведува воен и цивилен кризен менаџмент.

Извесно време постоеше загриженост дека независниот Европски безбедносен столб би резултирал со намалување на значењето на НАТО како трансатлантски форум. Тоа и ја иницираше здружената ЕУ-НАТО декларација од 16 декември 2002 год. чии основни принципи вклучуваат партнерство. Што се однесува на севкупната соработка меѓу ЕУ и НАТО, фраза која често се употребува да се опише односот помеѓу двете групации е „одвоиви но не и одделни“: истите сили и способности ќе бидат основа и за напорите на НАТО и за ЕУ, со тоа што дел од нив можат да бидат во одговорност на ЕУ, доколку е потребно. По измените во

²³ Schroeder C. Ursula, *Governance of EU Crisis Management*, p2. Dostapno na: aei.pitt.edu/32601/1/40_Evaluating_EU_Crisis_Missions_in_the_Balkans.pdf

безбедносната и одбранбена политика до крајот на 90-тите, Европскиот совет и Комисијата продолжија со несмалена жестина да спроведуваат структурни измени во контекст на превенцијата на конфликти и кризниот менаџмент. ЕУ -споредено со другите меѓународни организации како ОН, НАТО, ОБСЕ изгледа како да е во единствена позиција да обезбеди интегриран пристап кон кризниот менаџмент и градењето на мирот.

Литература

- Ванковска, Б. (2008). *Институции на Европската Унија*. Скопје: Филозофски факултет – Скопје.
- Ванковска, Б. (2010). *Институции на Европската Унија: До Лисабон и по него*. Скопје: Филозофски факултет – Скопје.
- Гоцевски, Т. (2006). „Европската унија и одбранбениот идентитет“. *Годишен зборник*: Книга 59. Скопје: Филозофски факултет, 397-412.
- Гризодд, А. (2006). *Словенија во изменета безбедносна средина*. Скопје: Министерство за одбрана на Република Македонија.
- Maganza, G. (1998). 'The Treaty of Amsterdam's Changes to the Common Foreign and Security Policy Chapter and an Overview of the Opening Enlargement Process', *Fordham International Law Journal*, Volume 22, Issue 6, 173-186.
- Schneckener, U. (2002). „Developing and applying EU crisis management. Test case Macedonia“. ECMI Working Paper # 14, Flensburg.
- Center for defense information. The European Union's „Headline goal“- Current status. *Military reform project*. Accessed at 03.03.2013 at: <http://www.cdi.org/mrp/eu.cfm>
- European security and defence assembly- Assembly of western european union. (2003). *The EU-NATO Berlin Plus agreements*. Assembly fact sheet No 14. Достапно на: http://www.aco.nato.int/resources/4/documents/14E_Fact_Sheet_Berlin_Plus%5B1%5D.pdf
- Franco-British St. Malo Declaration. (4 December 1998). https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf
- Treaty of Amsterdam – Declaration (No 3) relating to WEU. (2 October 1997). https://www.cvce.eu/content/publication/2009/11/18/7a07bd58-a393-457d-8fcb-9bcf20f53c66/publishable_en.pdf
- Treaty of Amsterdam. (1999). <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>
- WEU Council of Ministers. (1992). 'Petersberg Declaration'. Bonn, 19 June. https://www.cvce.eu/en/obj/petersberg_declaration_made_by_the_weu_council_of_ministers_bonn_19_june_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html